

Zapraszamy do lektury poprzednich numerów kwartalnika „Trzeci Sektor”.

Więcej informacji o ich zawartości

znajdą Państwo w witrynie internetowej pisma: www.kwartalnik.org.pl



Poprzednie numery kwartalnika do nabycia na stronie internetowej
Instytutu Spraw Publicznych: www.isp.org.pl/ksiegarnia

Trzeci Sektor

numer specjalny – 2011

ISSN: 1733-2265

III Trzeci Sektor

kwartalnik o problematyce społeczeństwa obywatelskiego

numer specjalny – 2011

numer
specjalny
2011

Jak współpracować administracja publiczna – sektor pozarządowy

- nowe regulacje prawne
- doświadczenia europejskie
- standardy współdziałania



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH



Kwartalnik „Trzeci Sektor” jest pismem poświęconym problematyce społeczeństwa obywatelskiego ze szczególnym uwzględnieniem działania organizacji pozarządowych, wydawanym regularnie przez Instytut Spraw Publicznych od 2005 roku. Dotychczas ukazały się 22. numery pisma i jeden numer specjalny – anglojęzyczny. Więcej informacji o kwartalniku można znaleźć na stronie internetowej pisma: www.kwartalnik.org.pl

W 2010 roku stałymi grantodawcami kwartalnika byli: Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe oraz Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności (w ramach Programu „Wspieranie organizacji pozarządowych 2010”).



Patronem medialnym kwartalnika jest portal organizacji pozarządowych (www.ngo.pl).



Niniejszy numer powstał w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”. Projekt jest realizowany w formule otwartego partnerstwa, którego liderem jest Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Projekt ma charakter systemowy i jest realizowany w ramach PO Kapitał Ludzki w poddziałaniu 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora. W skład partnerstwa wchodzi: Instytut Spraw Publicznych, Collegium Civitas, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich oraz Związek Miast Polskich. Celem projektu jest wypracowanie standardów współpracy między administracją samorządową i trzecim sektorem, które następnie zostaną upowszechnione wśród bezpośrednich adresatów – samorządów i organizacji.



Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



Publikacja dystrybuowana bezpłatnie

© Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011
Przedruk materiałów Fundacji Instytut Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu.
Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Rada Programowa Kwartalnika Trzeci Sektor

- prof. dr hab. Piotr Gliński
Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Instytut Socjologii Uniwersytetu w Białymstoku
- dr hab. Barbara Iwankiewicz-Rak
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
- Maria Zaguła-Holzer
Polska Fundacja Dzieci i Młodzieży
- dr Andrzej Juros
Instytut Socjologii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego
- dr hab. Ewa Leś
Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Studiów Politycznych PAN
- dr Marek Rymśza
Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego Instytut Spraw Publicznych,
- Tomasz Schimanek
Akademia Rozwojek Filantropii w Polsce
- prof. dr hab. Kazimierz Z. Sowa
Katedra Badań Społeczeństwa Obywatelskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego
- prof. dr. hab. Elżbieta Tarkowska
Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Instytut Spraw Publicznych
- dr hab. Witold Toczyski
Uniwersytet Gdański, Bałtycki Instytut Spraw Europejskich i Regionalnych

Redakcja

- dr Marek Rymśza, redaktor naczelny
marek.rymsza@isp.org.pl
- dr Magdalena Dudkiewicz, sekretarz redakcji
magda.dudkiewicz@isp.org.pl
- dr Grzegorz Makowski
- Rafał Załęski

Adres redakcji

Kwartalnik „Trzeci Sektor”
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. 22 556 42 73, fax 22 556 42 62
kwartalnik@isp.org.pl, www.kwartalnik.org.pl

Wydawca

Fundacja Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. 22 556 42 60, fax 22 556 42 62
isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Prenumerata i sprzedaż

Rafał Załęski
tel. 22 556 42 99
publikacje@isp.org.pl

Opracowanie redakcyjne

Marcin Grabski (www.mesem.pl)

Rysunki

Dariusz Kowalski

Projekt graficzny

QUAAR

tel. 022 827 21 33
biuro@quaar.pl
www.quaar.pl

Druk, skład i oprawa

WEMA Wydawnictwo-Poligrafia Sp. z o.o.
02-729 Warszawa, ul. Rolna 191/193
tel. +48 22 828 62 78, fax +48 22 828 57 79
wema@wp-wema.pl, www.wp-wema.pl

nakład: 500 egz.

ISSN: 1733-2265



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH



Spis treści

Od redakcji	Marek Rymsza	Współpraca międzysektorowa w Polsce	2
Pryzmat	Magdalena Dudkiewicz	Standaryzacja współpracy międzysektorowej – jak dalece pożądana, jak bardzo potrzebna, w jakim stopniu realna	8
	Bartosz Pielieński	Skandynawskie państwo dobrobytu i organizacje pozarządowe – antagoniści czy sprzymierzeńcy?	16
	Katarzyna Górniak	Uwarunkowania współpracy międzysektorowej – co wynika z badań?	24
	Urszula Budzich-Szukała, Tomasz Olszewski	Modele współpracy w Wielkiej Brytanii, Czechach i Estonii	33
Punkty widzenia		Trzeci sektor a ekonomia społeczna. Czy w Polsce następuje ekonomizacja organizacji pozarządowych? Dyskusja redakcyjna z udziałem Ewy Szymczak, Jana Herbsta, Tomasza Schimanka i Tomasza Kaźmierczaka. Prowadzenie Marek Rymsza	43
	Łukasz Małecki-Tepicht	Animacja lokalna jako funkcja regionalnych ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego	53
	Alicja Grenda, Tomasz Potkański	Konkurs Samorządowy Lider Zarządzania 2010 „Współpraca gmin i powiatów z organizacjami pozarządowymi”	57
Prawo	Anna Krajewska	Formy współpracy międzysektorowej po nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – perspektywy dla organizacji pozarządowych	65
		Jak nowe mechanizmy współpracy zawarte w nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wpłyną na współdziałanie administracji publicznej z trzecim sektorem? Dwugłos z udziałem Piotra Kontkiewicza i Marcina Dadela	74
Zarządzanie	Ewa Bogacz-Wojtanowska	Zarządzanie procesem współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych	79
Recenzje, omówienia	Szymon Osowski, Karol Mojkowski	Jednostki pomocnicze gminy – stan prawny [recenzja książki: Monika Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010]	88
	Rafał Załęski	Pakiet startowy [recenzja książki: Katarzyna Iwińska (red.): Profesjonalny menedżer w NGO, Collegium Civitas Press, Klub Myśli Społecznej Inicjatywy, Warszawa 2010]	92
Abstrakty		Abstrakty	95
Abstracts		Abstracts	99
O autorach		Noty o autorach	103
	Małgorzata Koziarek	„Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych” – podstawowe informacje o projekcie	105
		Informacja o kwartalniku „Trzeci Sektor”	108

Marek Rymsza

Współpraca międzysektorowa w Polsce



Założenia numeru specjalnego kwartalnika

Oddajemy do rąk czytelnika pierwszy (z czterech planowanych) numer specjalny kwartalnika „Trzeci Sektor”. Koncepcja tej dodatkowej miniserii wydawniczej jest związana z uczestnictwem Instytutu Spraw Publicznych, wydawcy pisma, w tzw. projektach systemowych, których przedmiotem jest aktywizacja społeczności lokalnych, upowszechnianie partycypacji obywateli w życiu publicznym, rozwijanie programów reintegracji społecznej i przedsiębiorczości społecznej, a także współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w zakresie działalności pożytku publicznego. We wszystkich tych obszarach mają być między innymi przygotowane standardy świadczenia różnych usług społecznych oraz współdziałania między świadczeniodawcami a instytucjami zlecającymi te usługi i ich płatnikami. Standardy i ewentualne związane z nimi regulacje prawne w pierwszej kolejności dotyczą organizacji trzeciego sektora zaangażowanych w świadczenie usług społecznych. W rzeczywistości jednak współtworzą one (czy też mogą współtworzyć) całościowy model kooperacji międzysektorowej i ogólne ramy aktywności obywatelskiej w trzecim sektorze, jest to więc kwestia bliska wszystkim podmiotom funkcjonującym w ramach tego sektora.

Korzystając z dostępnych możliwości wydawniczych, redakcja kwartalnika „Trzeci Sektor” postanowiła przygotowywać raz do roku dodatkowe wydanie pisma (numer specjalny), związane z zary-

sowaną wyżej problematyką projektów systemowych i bardziej jednorodnie tematycznie. To ostatnie założenie znajduje odzwierciedlenie w uproszczonym układzie numeru specjalnego. Rezygnujemy w nim z działu VARIA, w którym są zamieszczane artykuły o bardzo zróżnicowanej tematyce, a także z działu informacyjnego KONFERENCJE, SEMINARIA – RELACJE. W dziale PRAWO nie ma zaś cyklicznie pojawiającego się *Kalendarium wydarzeń prawnych*, tym razem bowiem w całości jest on poświęcony omówieniu dokonanych w 2010 roku zmian w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*¹ (UDPP) z 2003 roku, co bezpośrednio wiąże się z przewodnim tematem numeru – dotyczą go również wszystkie opracowania publikowane w pozostałych działach (PUNKTY WIDZENIA, ZARZĄDZANIE, RECENZJE I OMÓWIENIA). Tym samym numery specjalne kwartalnika (niniejszy i następne, które pojawią się w kolejnych latach) można uznać za wydania w pełni monograficzne. Pierwszy numer specjalny jest poświęcony kształtującemu się w Polsce modelowi współdziałania administracji publicznej i organizacji pozarządowych, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji prawnych i standardów współpracy.

Znaczna część opracowań publikowanych w niniejszym numerze specjalnym odwołuje się do wyników badań nad stanem współpracy międzysektorowej w Polsce, prowadzonych w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, będącego częścią Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Założenia

¹ DzU 2003, nr 96, poz. 876 ze zm.

tego projektu przybliży **Małgorzata Koziarek**². Badania te potwierdzają, że podstawą polskiego modelu współdziałania państwa i sektora obywatelskiego jest bez wątpienia wspomniana już *UDPP* – prace nad przygotowaniem tej ustawy trwały aż sześć lat, co było związane między innymi z tym, że próbowano połączyć w niej rozwiązania z różnych tradycji międzysektorowej współpracy, głównie niemieckiej i brytyjskiej³. Czy wspomniana nowelizacja *UDPP* z 2010 roku również wykorzystuje doświadczenia innych państw? Warto kontynuować analizy porównawcze w tym zakresie.

Zagraniczne wzory współpracy międzysektorowej – czy przydatne dla Polski?

W numerze specjalnym kwartalnika przybliżamy współczesne wzory współpracy międzysektorowej czterech państw europejskich: Szwecji, Estonii, Republiki Czeskiej i Wielkiej Brytanii. Dobór nie jest przypadkowy. Dwa z uwzględnionych krajów należą do „starej piętnastki” Unii Europejskiej. To państwa o utrwalonej demokracji, ale także różnych tradycjach w zakresie aktywności obywatelskiej i współpracy władz publicznych z organizacjami trzeciego sektora. W Wielkiej Brytanii dzieje samorganizacji społecznej i oddolnych inicjatyw obywatelskich (*social action*) liczą setki lat i nawet w okresie powojennej dominacji doktryny opiekuńczości państwa organizacje pozarządowe, w tradycji angielskiej określanej mianem *voluntary* (dosłownie „organizacje ochotnicze”), pozostały ważnymi świadczeniodawcami usług społecznych, na przykład w dziedzinie edukacji czy ochrony zdrowia. W kształtowaniu się angielskich wzorów współpracy można wyróżnić kilka faz⁴, z których ostatnia, będąca rezultatem polityki Tony’ego Blaira, zaowocowała zawieraniem ramowych paktów współpracy określanych mianem *compacts*. Ideę takich paktów przybliżają **Urszula Budzich-Szukała** i **Tomasz Olszewski**, uznając je za wartościowy wzór do wykorzystania w Polsce. Zaznaczmy jednak, że obecny

„postblairowski” rząd koalicji konserwatywno-liberalnej w ramach programu Big Society próbuje zmienić relacje międzysektorowe w Wielkiej Brytanii. Obecni decydenci, w przeciwieństwie do laburzystów, postrzegają bowiem organizacje trzeciego sektora bardziej jako samodzielnych świadczeniodawców usług społecznych niż kooperantów administracji publicznej.

Z kolei Szwecja to przykład zachodnioeuropejskiego państwa, w którym angielska w swoich korzeniach koncepcja *welfare state* została po drugiej wojnie światowej urzeczywistniona znacznie konsekwentniej niż w Wielkiej Brytanii. Model nordycki, którego przez blisko pięćdziesiąt lat (aż do początków dekady lat dziewięćdziesiątych XX wieku) czołowym reprezentantem była właśnie Szwecja, zakładał pełną odpowiedzialność służb państwowych za dostarczanie usług socjalnych i rozwiązywanie wszystkich podstawowych kwestii i problemów społecznych. Organizacje trzeciego sektora zostały tam zepchnięte „do narożnika” jako podmioty nie dość profesjonalne, nie dość bezstronne, niegwarantujące równego traktowania obywateli jako beneficjentów. **Bartosz Pielniński** pokazuje jednak, jak w dwóch ostatnich dekadach wraz z ekonomicznym, ale i legitymizacyjnym kryzysem państwa dobrobytu zmienia się podejście skandynawskiej polityki społecznej do roli podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w sferze socjalnej (rozwój koncepcji *welfare mix*). Zauważa przy tym, że interpretacja procesu otwarcia się państw skandynawskich (bo nie tylko Szwecji) na organizacje trzeciego sektora nie jest jednak prosta. Autor przywołuje różne opinie skandynawskich badaczy, z których część zachodzący proces traktuje jako erozję nordyckiego modelu społecznego, część zaś w organizacjach pozarządowych dostrzega szansę na ponowne urzeczywistnienie kluczowych wartości tego modelu w nowych warunkach społeczno-ekonomicznych.

Dla Polski ważna jest jeszcze jedna konstatacja, mniej akcentowana w opracowaniu **Bartosza Pielnińskiego**. Podstawową rolę znacznej części organizacji pozarządowych w społeczeństwach skan-

² Przywołując artykuły zamieszczone w tym numerze kwartalnika „Trzeci Sektor”, wymieniam tylko nazwiska ich autorów. W wypadku pozostałych publikacji podaję w przypisach ich pełne noty biograficzne.

³ M. Rymśza, P. Frączak, R. Skrzypiec, Z. Wejman: *Standardy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007.

⁴ Fazy te celnie charakteryzuje Jane Lewis (por. J. Lewis: *Relacje państwo – sektor ochotniczy w Wielkiej Brytanii*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 8).

dynawskich nie jest bynajmniej funkcja usługodawcza, ale więziotwórcza, związana ze znacznie słabszymi niż na południu Europy czy w Polsce więziami rodzinnymi i sąsiedzkimi. Warto również zaznaczyć, że być może – co sugeruje jeden z badaczy przywoływanych przez **Bartosza Pielńskiego** – skandynawski zwrot w stronę trzeciego sektora jest związany z integracją europejską i przejmowaniem w tej części Europy unijnych założeń i priorytetów w zakresie organizacji i funkcjonowania sfery społecznej. Tak czy inaczej, nie można już – jak to ujmowano w opracowaniach porównawczych z okresu dominacji koncepcji *welfare state*⁵ – traktować krajów skandynawskich jako obszaru absolutnej przewagi państwa nad społeczeństwem obywatelskim.

Jeszcze inna jest sytuacja w Estonii i Republice Czeskiej – państwach o podobnej do Polski współczesnej „trajektorii rozwojowej”. Estonia to kraj, który mając za sobą doświadczenie półwiecza komunizmu i dwudziestu lat transformacji, kulturowo ciąży ku Skandynawii, jednocześnie zaś pod względem ekonomicznym pozostaje jednym z najbardziej (neo)liberalnych państw w Europie. Tak więc Estonia – podobnie jak Dania – jest państwem północnej Europy, w którym spotykają się i silnie wzajemnie na siebie oddziałują różne nurty ideologiczne i doktryny społeczne. Wzory współpracy międzysektorowej w Estonii, które przedstawiają **Urszula Budzich-Szukała** i **Tomasz Olszewski**, wydają się zaskakująco bliskie rozwiązaniom polskim. Z jednym istotnym zastrzeżeniem. W Estonii mniejsze jest zainteresowanie ścisłym regulowaniem prawnym tej współpracy, a większe nadzieje wiąże się ze sferą praktyki, upowszechnianiem dobrych wzorów współdziałania, przedsięwzięciami wdrożeniowymi władz wykonawczych, a także wzorami i regulacjami nieformalnymi. I w Estonii, i w Republice Czeskiej, podobnie jak w Polsce, niski jest poziom federalizacji trzeciego sektora, co nie ułatwia budowania systemu współpracy z państwem i jego służbami. Stan ten wydaje się swoistym dziedzictwem komunizmu, gdyż „odśrodkowe” tendencje to naturalna reakcja po długim okresie obowiązywania

socjalistycznego centralizmu. **Urszula Budzich-Szukała** i **Tomasz Olszewski** podkreślają także, że w Republice Czeskiej, podobnie jak w Polsce, a odmiennie niż w Estonii, silna jest pozycja samorządów lokalnych, co wiąże się z dużym ryzykiem ich dominacji nad organizacjami pozarządowymi w systemie międzysektorowego współdziałania.

Polskie rozwiązania i regulacje prawne

Na łamach kwartalnika „Trzeci Sektor” wielokrotnie analizowaliśmy kształtowanie się polskiego modelu współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi⁶. W numerze ósmym pisma opublikowaliśmy między innymi charakterystykę poszczególnych etapów tej współpracy, zaznaczając, że znamiennej cechą budowania polskiego modelu międzysektorowego współdziałania jest to, że kolejne rozwiązania są nakładane na wcześniejsze, ale zazwyczaj ich nie zastępują⁷. Można więc mówić o ciągłości polityki państwa wobec trzeciego sektora, jednocześnie jednak – o realnym zagrożeniu prze regulowania współpracy.

Czy warto standaryzować współpracę międzysektorową w Polsce? **Ewa Bogacz-Wojtanowska** rozważa, co konkretnie we współpracy administracji publicznej z trzecim sektorem może być przedmiotem standaryzacji, ujmując współpracę międzysektorową w kategoriach procesu. Autorka kreśli modelowy proces współpracy, przyporządkowując jego poszczególnym etapom różne standardowe rozwiązania. W tym ujęciu standardy mają służyć racjonalnemu zarządzaniu procesem współpracy, obejmującemu kolejno fazę diagnozy, tworzenia wstępnych planów współpracy, ich konsultowania, uchwalania, wdrażania i ewaluacji.

Magdalena Dudkiewicz podkreśla, że obie strony współpracy międzysektorowej inaczej rozumieją standaryzację i czego innego od niej oczekują. Dla urzędników w służbie państwa i społeczności lokalnych standaryzacja to ujednolicanie procedur za pomocą regulacji prawnych, z kolei dla przedstawicieli trzeciego sektora standaryzacja to powstające oddolnie, uzgadniane kodeksy zasad współpracy.

⁵ Por.: R. Titmuss: *Social Policy. An Introduction*, Alen and Unwin, London 1974; G. Esping-Andersen: *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

⁶ Por. analizę przeglądową [w:] M. Rymsza: *Państwo i sektor obywatelski: między kulturą kontraktu i kulturą partnerstwa*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 20.

⁷ M. Rymsza: *Polityka państwa wobec trzeciego sektora w latach 1989–2006*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 8.

Katarzyna Górniak dokonuje przeglądu badań nad rozwojem współpracy międzysektorowej w Polsce po 1989 roku. Analizując uwarunkowania współpracy, podkreśla kluczowe znaczenie regulacji prawnych, w tym przepisów *UDPP*, a charakteryzując polski dyskurs o współpracy, wskazuje znaczenie mechanizmu „przekładalności perspektyw”, zgodnie z którym różne opinie i oczekiwania stron dotyczące współdziałania, o jakich pisze również **Magdalena Dudkiewicz**, w pewnym sensie determinują realny stan tej współpracy.

Anna Krajewska omawia z pozycji niezależnego eksperta najważniejsze regulacje prawne dotyczące międzysektorowego współdziałania w sferze pożytku publicznego zawarte w nowelizacji *UDPP*, które weszły w życie w marcu 2010 roku⁸. Autorka wskazuje, że uchwalenie tej nowelizacji przez Sejm, zatwierdzenie przez Senat i podpisanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zakończyło kilkuletnie prace nad modyfikacją wyjściowych przepisów z 2003 roku, w których to pracach istotnym elementem były systematyczne konsultacje społeczne z przedstawicielami trzeciego sektora. Tak naprawdę nowelizacja obejmuje dwa rodzaje zmian: te w pewien sposób wynegocjowane z trzecim sektorem, a jednocześnie wynikające bezpośrednio z analizy doświadczeń współpracy międzysektorowej prowadzonych na podstawie regulacji z 2003 roku i poddanych licznym badaniom monitoringowym⁹, i te będące przejawem aktualnej polityki państwa wobec trzeciego sektora. Zaznaczmy, że swoje rozwiązania i modyfikacje wprowadzili także w końcowym (parlamentarnym) etapie prac nad nowelizacją posłowie i senatorowie.

Anna Krajewska liczne zapisy nowelizacji uznaje za korzystne dla organizacji trzeciego sektora. Są to: dopuszczenie uchwalania wieloletnich programów współpracy, ujednolicenie trybów współpracy w obszarze pomocy społecznej z trybem stosowa-

nym w pozostałych sferach zadań publicznych, zmiana charakteru czterech podstawowych, skatalogowanych w *UDPP* form współpracy z fakultatywnych na obligatoryjne (dla jednostek samorządu terytorialnego), doprecyzowanie procedur konsultacji społecznych, wprowadzenie możliwości udzielania organizacjom trzeciego sektora przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek czy gwarancji na realizację zadań publicznych, uproszczenie trybu przekazywania organizacjom środków publicznych w wypadku małych dotacji (do kwoty 10 tysięcy złotych). Za korzystne autorka uznaje ponadto dopuszczenie nowej formy współpracy, jaką jest instytucja inicjatywy lokalnej, oraz możliwość powoływania rad działalności pożytku publicznego na poziomie regionalnym i lokalnym (przy czym – jak zaznacza – inicjatywa w tym zakresie pozostaje w rękach władz samorządowych), co powinno prowadzić do instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego. **Anna Krajewska** uważa, że powyższe rozwiązania ogólnie wzmacniają pozycję organizacji trzeciego sektora w systemie współpracy międzysektorowej.

Pytanie: „Jak nowe mechanizmy współpracy zawarte w nowelizacji *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* wpłyną na proces współpracy?” zadaliśmy także przedstawicielom dwóch stron współpracy międzysektorowej, którzy aktywnie uczestniczyli w pracach nad *UDPP* – Piotrowi Kontkiewiczowi, zastępcy dyrektora Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, oraz Marcinowi Dadłowi, członkowi Rady Działalności Pożytku Publicznego, reprezentującemu w niej trzeci sektor. **Piotr Kontkiewicz** jednoznacznie uznaje nowelizację za akt prawny poprawiający system współpracy międzysektorowej, podkreślając przy tym wagę zarówno regulacyjnej, jak i edukacyjnej funkcji prawa. **Marcin Dadel**, choć ogólnie pozytywnie ocenia nowelizację

⁸ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie „*Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*” oraz niektórych innych ustaw, DzU 2010, nr 28, poz. 146.

⁹ Ważną rolę w monitoringu odegrało systematyczne gromadzenie przez Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej danych urzędowych (pozyskiwanych od władz samorządowych). Dane te są upubliczniane w corocznych *Sprawozdaniach z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, będących oficjalnymi publikacjami resortu pracy i polityki społecznej. Własny monitoring – „Barometr współpracy” – prowadzi również Stowarzyszenie Klon/Jawor, a jego wyniki zamieszcza na portalu internetowym ngo.pl. Ważnym źródłem informacji o oddziaływaniu regulacji prawnych *UDPP* na rzeczywistość społeczną były także badania i analizy innych niezależnych ośrodków, w tym Instytutu Spraw Publicznych – por.: M. Rymśza, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.): *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007; G. Makowski (red.): *U progu zmian. Pięć lat „Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

UDPP, wskazuje jednak wiele niekonsekwencji ustawodawcy. Obaj zgodnie chwalą racjonalny tryb prac nad nowelizacją.

Niestety, wbrew założeniom wyjściowym ta starannie i długo przygotowywana (można powiedzieć: wypracowywana) nowelizacja nie tworzy rozwiązań trwałych. Jak się okazuje, zaawansowane są bowiem rządowe prace nad kolejną nowelizacją tego aktu prawnego. Tymczasem warto zaznaczyć za **Anną Krajewską**, że przynajmniej niektóre z problemów zaobserwowanych w ramach wspomnianego monitoringu współpracy międzysektorowej mają swoje źródło pozaprawne i ich rozwiązanie nie leży w gestii ustawodawcy. To ważna konstatacja. Preregulowany model współpracy jest poważnym zagrożeniem dla rozwoju samej kooperacji, i to niezależnie od treści regulacji, na których się opiera. Zaznaczymy, że na łamach dwudziestego numeru kwartalnika „Trzeci Sektor” prowadziliśmy dyskusję, czy przypadkiem polski model współpracy międzysektorowej nie prowadzi do zbyt upaństwowienia organizacji pozarządowych, zwłaszcza tych, które podejmują się wykonywania zadań publicznych przy wykorzystaniu funduszy publicznych¹⁰. Zagrożeniem jest także nieuchronna dewaluacja prawa w wyniku jego ciągłych nowelizacji – UDPP była do tej pory nieskażona „legislacyjną bieżączką” (niektóre ważne dla trzeciego sektora ustawy „branżowe” są nowelizowane właściwie nieustannie, czego przykładem może być *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*¹¹). Czy tak pozostanie?

Warto w tym miejscu poświęcić kilka słów ekonomicznym uwarunkowaniom współpracy międzysektorowej. Polskie organizacje pozarządowe, począwszy od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku, dążyły do nawiązania trwałej współpracy

z administracją publiczną w dużej mierze po to, aby uzyskać dostęp do funduszy publicznych¹². Tymczasem, chcąc zachować szanse na partnerskie relacje z administracją, trzeci sektor powinien podejmować współdziałanie, mając już pewien potencjał ekonomiczny. Inaczej zlecanie zadań publicznych będzie służyć w gruncie rzeczy jego kolonizowaniu przez struktury państwowe¹³. W tej sytuacji kluczowe jest pytanie o ekonomizację trzeciego sektora, o to, czy potencjał sektora obywatelskiego rośnie dzięki współpracy, czy też – jak sugeruje Jakub Wygnański – nawet realizując duże zlecenia publiczne, organizacje pozostają w gruncie rzeczy „pustymi wydumuszkami”¹⁴. Kwestii tej jest poświęcona publikowana w niniejszym numerze specjalnym kwartalnika dyskusja redakcyjna *Trzeci sektor a ekonomia społeczna. Czy w Polsce następuje ekonomizacja organizacji pozarządowych?*, w której uczestniczyli: **Ewa Szymczak, Jan Herbst, Tomasz Schimanek, Tomasz Kaźmierczak i Marek Rymsza** (prowadzący). Rozróżniono trzy scenariusze ekonomizacji trzeciego sektora, związane kolejno z prowadzeniem przez organizacje działalności gospodarczej w celu pozyskania dodatkowych środków na działalność statutową, z prowadzeniem odpłatnej działalności statutowej oraz z prowadzeniem działalności ekonomicznej o charakterze misyjnym w formule przedsiębiorstwa społecznego. Wszystkie trzy zostały uznane przez rozmówców raczej za możliwe scenariusze rozwoju sektora niż rzeczywiście zachodzące w nim procesy. Potencjał polskiego sektora obywatelskiego pozostaje cały czas niski, co odbija się na słabej pozycji organizacji pozarządowych w relacjach z władzą i instytucjami publicznymi. Zasygnalizowanej wyżej, blokującej rozwój sektora „kwadratury koła” póki co nie udało się w Polsce przełamać.

¹⁰ Por. publikacje w kwartalniku „Trzeci Sektor” (2010, nr 20): K.Z. Sowa: *Obywatel w państwie, czyli o typach ładu zbiorowego i społeczeństwie polskim słów kilka*; J. Herbst: *Sektor „in statu descendi”? O relacjach między sektorem pozarządowym i administracją publiczną w Polsce*; P. Frączak: *Organizacje pozarządowe a państwo – w poszukiwaniu równowagi*; T. Schimanek: *Plusy i minusy polskiego grantodawstwa*, a także krótsze wypowiedzi eksperckie zamieszczone w PUNKTACH WIDZENIA pod zbiorczym tytułem *Dostęp do funduszy publicznych kosztem niezależności – w kierunku upaństwowienia organizacji pozarządowych?*.

¹¹ DzU 1998, nr 14, poz. 92 ze zm.

¹² Por. M. Rymsza (red.): *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

¹³ Por. A. Rymsza: *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.

¹⁴ *Fundusze europejskie – spełnienie marzeń czy zagrożenie. Wywiad z Jakubem Wygnańskim*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 18. Zob. także: J.J. Wygnański: *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

Między publicznym a pozarządowym – co jeszcze w kwartalniku?

Rafał Załęski omawia wspólną publikację Collegium Civitas Press i Stowarzyszenia Klub Myśli Społecznej Inicjatywy. Jest to poradnik dla organizacji pozarządowych *Profesjonalny menedżer w NGO*, napisany przez grupę młodych ekspertów trzeciego sektora. Publikacja, będąca rezultatem projektu dofinansowanego przez Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, jest skierowana w pierwszym rzędzie do liderów małych, dopiero rozpoczynających działalność organizacji (stąd trafny tytuł recenzji *Pakiet startowy*). **Rafał Załęski** zauważa, że część prawna poradnika dominuje nad jego częścią dotyczącą zarządzania. Można to różnie tłumaczyć, ale – chcąc nie chcąc – sugeruje to jednak, że orientacja na regulacje prawne nie charakteryzuje tylko ustawodawcy czy innych przedstawicieli strony publicznej, ale także ekspertów strony społecznej.

Szymon Osowski i Karol Mojkowski recenzują z kolei publikację Moniki Augustyniak poświęconą jednostkom pomocniczym gminy: sołectwom, dzielnicom i osiedlom. W tej pozycji również dominuje analiza stanu prawnego, co jest o tyle zrozumiałe, że autorka jest prawnikiem, a wydawca (Oficyna Wolters Kluwer Polska) specjalizuje się w publikowaniu książek prawnych. Jednostki pomocnicze gminy są trwałym, ale często niedostrzeżanym i niedowartościowanym elementem polskiego modelu samorządności lokalnej, budowanego od początku transformacji strojowej. Są również ważnym elementem środowiska, w którym funkcjonują organizacje pozarządowe. Można się zastanawiać, czy warto „doregulowywać” prawo dotyczące tych jednostek, wzmacniając ich kompetencje i pozycję wobec podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (gmin), i jednocześnie standaryzować ich funkcjonowanie. Warto także pytać o ich relacje z podmiotami trzeciego sektora. I nie jest to pytanie retoryczne. W obecnej sytuacji jednostki pomocnicze gmin są naturalnym sprzymierzeńcem organizacji lokalnych. W perspektywie rozwoju demokracji partycypacyjnej mogą się okazać alternatywą dla tej aktywności wobec działań obywatelskich kanalizowa-

wanych w sformalizowanych strukturach trzeciego sektora.

Łukasz Małecki-Tepicht przybliży działalność Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego, szczególnie ich działania o charakterze animacyjnym. Autor, przybliżając założenia animacji lokalnej, zastanawia się, dlaczego usługi animacyjne są w tych ośrodkach słabiej rozwinięte niż upowszechnianie informacji, usługi szkoleniowe i konsultacyjne. Warto się jednak także zastanowić nad tożsamością i usytuowaniem Sieci Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego, składającej się z kilkudziesięciu podmiotów. Czy jest to *quasi*-publiczna infrastruktura o charakterze zadaniowym, funkcjonująca w okresie realizacji unijnych programów operacyjnych, czy też w miarę trwały element infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego? Im więcej będzie sukcesów animacyjnych, tym ośrodkom regionalnym bliżej będzie do tej drugiej. I właśnie ta konstatacja wiąże rozważania autora z przewodnim tematem niniejszego numeru specjalnego kwartalnika.

Współpracy międzysektorowej dotyczy także opracowanie **Alicji Grendy i Tomasza Potkańskiego**, którzy omawiają zasady i rezultaty konkursu zorganizowanego przez Związek Miast Polskich, służącego wyborowi najbardziej wartościowych projektów współpracy międzysektorowej na poziomie lokalnym. Autorzy omawiają zasady edycji konkursu Samorządowy Lider Zarządzania z 2010 roku, która – w odróżnieniu od wcześniejszych – była poświęcona nie zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego, ale właśnie międzysektorowemu współdziałaniu, i przybliżają nagrodzone przedsięwzięcia. Są to w głównej mierze projekty realizowane w ramach różnych programów operacyjnych, uzupełniane jednak o oddolne inicjatywy. Ważne, że potrzebę przejścia na poziomie lokalnym od rządzenia do współrządzenia (a przynajmniej potrzebę uzupełnienia pierwszego o drugie) dostrzega jedna z najważniejszych organizacji zrzeszających samorządowców.

Zapraszamy do lektury!

Marek Rymśza
Redaktor naczelny

Magdalena Dudkiewicz

Standaryzacja współpracy międzysektorowej – jak dalece pożądana, jak bardzo potrzebna, w jakim stopniu realna

Niemal odruchowo i w pewnym stopniu bezrefleksyjnie pod pojęciem standaryzacji jesteśmy skłonni rozumieć działania, które mają poprawiać jakość określonych procesów lub je ułatwiać, a także umożliwiać ich porównywanie (zarówno ze sobą, jak i ze stanem pożądanym). Podejście to jest trafne w wypadku produktów i procesów technicznych, inaczej jednak wygląda sytuacja, gdy przedmiotem standaryzacji ma być proces społeczny – zwłaszcza złożony, zróżnicowany podmiotowo, przedmiotowo i lokalnie, zależny od licznych zjawisk towarzyszących. Z taką sytuacją mamy właśnie do czynienia, gdy zastanawiamy się nad standaryzacją współpracy międzysektorowej.

Jeśli przychodzi nam się zmierzyć z tak złożoną materią, jak współpraca administracji publicznej z organizacjami trzeciego sektora, to za punkt wyjścia spróbujmy przyjąć najprostsze definicje **standardu**, starając się jednocześnie odnaleźć w nich wątki istotne z punktu widzenia problematyki międzysektorowego współdziałania. W *Podręcznym słowniku wyrazów obcych* czytamy, że standard to „typ, model, norma, wzorzec”, a standaryzacja to „ujednolicenie, znormalizowanie, typizacja”¹. Wikipedia uznaje za standard „wspólnie ustalone kryterium, które określa powszechne, zwykle najbardziej pożądane cechy czegoś [...] np. ludzkiego zachowania (norma kulturowa). Standard to czasem także podstawowa, najprostsza wersja produktu”². Kolejna definicja przybliży nas do

kwestii społecznych, w przydatnym dla zagadnienia współpracy ujęciu zarządzania. Chodzi o cele standaryzacji, wśród których Barbara Zbyrad wskazuje: „funkcjonalność i użyteczność”, „zgodność (kompatybilność) i zamiennność” oraz „ograniczenie (zbędnej) różnorodności”³. Jako podsumowanie tego krótkiego przeglądu warto wskazać, co o standaryzacji mówią dokumenty unijne. Na stronie internetowej poświęconej polityce europejskiej w zakresie tworzenia i stosowania standardów (w stosunku do przedsiębiorstw i przemysłu) czytamy: „Standaryzacja to dobrowolny proces opracowania specyfikacji technicznych w warunkach konsensusu wszystkich zainteresowanych stron: przemysłu, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, konsumentów, związków zawodo-

¹ W. Kopaliński: *Podręczny słownik wyrazów obcych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1996, s. 760.

² Por. <http://pl.wikipedia.org/wiki/Standard> [dostęp: 2 lutego 2011 r.].

³ B. Zbyrad: *Standaryzacja* – <http://mfiles.pl/pl/index.php/Standaryzacja> [dostęp: 2 lutego 2011 r.].

wych, środowisk, organizacji pozarządowych czy władz publicznych”⁴.

Pojęcie standardu pojawia się już w tytule projektu⁵, będącego podstawą podjętych w tym miejscu rozważań, trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że jako ważny cel zostało w nim zapisane w pewnym sensie bezrefleksyjnie. Twórcy i realizatorzy projektu posługują się bowiem tym pojęciem, uznając je – z założenia – za powszechnie stosowane i podobnie rozumiane. Tymczasem, jak pokazały badania jakościowe⁶ przeprowadzone w ramach omawianego projektu przez Instytut Spraw Publicznych, mamy do czynienia z zagadnieniem równie złożonym, co niejednoznacznym, ci zaś, którzy w praktyce realizują współpracę, mają spore problemy z formułowaniem poglądów na temat standardów (i standaryzacji) tego procesu. Standaryzacja współpracy międzysektorowej rzadko stanowi przedmiot ich refleksji i dyskusji – w konsekwencji praktycy współpracy mają nikłe pojęcie na ten temat. Niniejsze opracowanie zawiera jedynie część wniosków, jakie udało się ustalić w ramach przeprowadzonych badań. Zastosowano dwa **kryteria doboru** poruszanych tematów, skupiając się na najistotniejszych różnicach w postrzeganiu standardów współpracy międzysektorowej przez obie strony tego procesu oraz na zagadnieniach (można powiedzieć: natury obyczajowej czy mentalnej), które w największym stopniu mogą rzutować na praktykę życia społecznego w tym zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem ewentualnych problemów, jakie mogą się pojawić w procesie standaryzacji.

Najważniejsze ograniczenia (niewykorzystane wątki z przeprowadzonych analiz) dotyczą:

- opisu i analizy konkretnych standardów (na przykład istnienie pełnomocnika, istnienie rocznych programów współpracy albo standardów dotyczących zasad finansowania) – wyjątek stanowią zagadnienia związane z „antystan-

dardami”, ze względu na ich, jak się wydaje, możliwe oddziaływanie na proces standaryzacji w ogóle,

- poglądów badanych na temat wprowadzania standardów i ich ulokowania w systemie współpracy,
- szczegółowego omówienia aksjologii standardów (ten wątek pojawia się w bardzo ograniczonym zakresie),
- możliwości egzekwowania standardów.

O czym my w ogóle rozmawiamy?

Pytania o standardy współpracy międzysektorowej okazały się dla uczestników zogniskowanych wywiadów grupowych zaskakujące i kłopotliwe, wywołując zaniepokojenie i konsternację. Wygląda na to, że tematyka standaryzacji – nawet jeśli nie jest całkiem obca – raczej nie była w tych środowiskach przedmiotem dyskusji czy refleksji. Standardy nie stanowiły dla praktyków naturalnego tematu rozmowy, jak choćby współpraca, jej ramy czy związane z nią problemy. To nie jest przedmiot **debaty środowiskowej** – standaryzacja zajmuje głównie teoretyków, badaczy, w pewnym stopniu legislatorów, ale uczestnicy procesu współpracy mają to jeszcze przed sobą.

Jeśli pojawiały się bardziej przemyślane odpowiedzi na ten temat, to udzielające ich osoby wskazywały, że standardy (i w ogóle proces standaryzacji) albo pozostają w sferze działań lokowanych poza sprawczością jednostek (są tworzone poza ich kontrolą), albo stanowią rezultat przypadku i doraźnych procedur we współpracy. Konsekwencją jest brak powszechności i trwałości standardów.

Rozmówcy znacznie różnili się między sobą w kwestii **rozumienia standardów**. Najczęściej były one rozumiane jako:

- dobre praktyki,

⁴ Por. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/index_en.htm [dostęp: 2 lutego 2011 r.] (tłumaczenie własne).

⁵ Projekt „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, realizowany w ramach Priorytetu 5 *Dobre rządzenie*, Działania 5.4 *Rozwój potencjału trzeciego sektora*, Poddziałania 5.4.1 *Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

⁶ Opracowanie powstało na podstawie badań zrealizowanych w ramach projektu „Model współpracy. Wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną”. Badania miały charakter jakościowy. Do ich realizacji wykorzystano dwie techniki – pogłębione wywiady grupowe oraz indywidualne wywiady swobodne (z tych źródeł pochodzą przywoływane w artykule cytaty). Respondentami byli przedstawiciele administracji samorządowej oraz organizacji pozarządowych. W ramach badań, w okresie od 29 czerwca do 9 lipca 2010 roku, zrealizowano osiem pogłębionych wywiadów grupowych w grupach liczących od sześciu do ośmiu osób, oddzielnie z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych i oddzielnie z udziałem reprezentantów administracji publicznej. Dopelnieniem części fokusowej badań była seria dwunastu wywiadów indywidualnych z osobami kluczowymi ze strony sektora pozarządowego i administracji samorządowej. Więcej na ten temat – por. E. Bogacz-Wojtanowska, M. Dudkiewicz, K. Górniak, G. Makowski, A. Stokowska: *Raport cząstkowy na temat współpracy międzysektorowej (na podstawie wstępnych badań jakościowych)*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

- zadania wykonywane ponad obowiązujące minimum,
- minimum do wykonania,
- rodzaj umowy społecznej niemającej charakteru przepisu prawa.

Różnice w postrzeganiu standardów zarysowały się nie tylko na linii „organizacje pozarządowe – jednostki samorządu terytorialnego”, ale występowały także w zależności od wielkości terytorium, jakie reprezentowali badani. Zasadne wydaje się przynajmniej ogólne zarysowanie **specyfiki myślenia o standardach** w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich. Ich przedstawiciele częściej odnosili je do realnych działań, bezpośrednio doświadczanej rzeczywistości – miały one dla nich bardziej konkretny charakter. Samorządowcy z mniejszych urzędów obawiali się z kolei, że standardy mogą przynieść dodatkowe obowiązki związane z obsługą organizacji pozarządowych, standaryzacja zaś – w większym stopniu niż przedstawicielom dużych jednostek samorządu terytorialnego – kojarzyła im się ze zwiększeniem biurokracji. Częściej wskazywano tutaj potrzebę polepszenia komunikacji między oboma sektorami, konieczność współuczestniczenia w lokalnych wydarzeniach i zwiększenie przejrzystości przy przeprowadzaniu konkursów. Przedstawiciele organizacji pozarządowych w małych miejscowościach postulowali także uproszczenie prawa i procedury wszędzie tam, gdzie kompetencje różnych szczebli administracji zachodzą na siebie (głównie w zakresie programów współpracy i ogłaszania konkursów grantowych) i gdzie brakuje konsultacji społecznych, które stanowią jedno z narzędzi upodmiotowienia zarówno organizacji, jak i zwykłych obywateli.

Gdzie są źródła standardów?

Okazuje się, że dla samorządowców standardy wynikają przede wszystkim z regulacji prawnych – zarówno dotyczących funkcjonowania samorządu w ogóle, jak i legislacji samego procesu współpracy. Podejście strony pozarządowej także wskazuje na znaczenie legislacji, niemal wyłącznie jednak ograniczonej do tych przepisów, które bezpośrednio nawiązują do współpracy (głównie zawartych w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*⁷). Przedstawiciele trzeciego sektora raczej nie są skłonni dostrzegać w tym ujęciu ogólniej-

szych uwarunkowań prawnych, które wyznaczają na przykład sposoby działania samorządu w ogóle. Druga różnica dotyczy podejścia do prawa. O ile dla samorządowców liczy się przede wszystkim **litera prawa**, o tyle dla organizacji ważniejszy jest **duch przepisów prawa**, potencjał, sprawczość – prawo nie jest zamkniętym stanem rzeczy, liczą się możliwości jego wykorzystania, na przykład w tworzeniu lokalnych standardów współpracy. Świadczą o tym między innymi następujące sformułowania: „ustawa jest drogowskazem” lub „żadna ustawa nie zagwarantuje dialogu”. Dlatego prawo stanowi dla przedstawicieli organizacji pozarządowych dopiero wstęp do budowy standardów – warunek konieczny, ale dalece niewystarczający. Właściwym, podstawowym źródłem standardów jest, ich zdaniem, praktyka współpracy – to, co się dzieje „tu i teraz”. Liczą się lokalne potrzeby i lokalna specyfika oraz pozytywne precedensy – wypracowane reguły, które już się sprawdziły w codziennej współpracy.

Nie oznacza to jednak, że samorządowcy nie są świadomi problemów z prawem. Dostrzegają jego nadmiar, biurokratyzację i formalizację, co „wiąże ręce”, niszczy dobre relacje z organizacjami, pomija konkretne okoliczności. Mimo tych zastrzeżeń ogólnie nie ma wśród urzędników gotowości do tego, żeby tworzyć **inne (pozaprawne) zbiory zasad** czy kodeksy. Z kolei przedstawiciele organizacji pozarządowych podkreślają właśnie konieczność obudowania przepisów bardziej miękkimi, ale ważnymi i przestrzeganymi zasadami, dotyczącymi takich czynników, jak przychyłność władzy, pozytywne nastawienie, dobra atmosfera, bez których żadna legislacja niczego nie poprawi w jakości współpracy. Prawo jest zatem dla obu stron istotnym czynnikiem kształtującym proces współpracy, ważnym w próbach jego standaryzacji. Różnicuje je jednak stosunek do prawa i przypisywanie mu odmiennych funkcji. Samorządowcy widzą w prawie przede wszystkim gwaranta nieprzekraczalnych granic, natomiast dla przedstawicieli organizacji prawo to potencjał, baza, która musi być uzupełniona, udoskonalona, bardziej pragmatyczna sytuacyjnie i lokalnie.

Następna kwestia to powstawanie standardów. Z wypowiedzi badanych wynika, że nie dzieje się to w ramach konsultacji, które prowadzą do konkretnych uzgodnień, do konsensusu czy porozumienia. Standardy to po prostu **utrwalone zachowania oraz**

⁷ DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

nawyki, w myśl niepisanej zasady, że „zawsze tak było”. Są rezultatem wspólnej pracy, ale w pewnym sensie skutkiem ubocznym, utrwaloną praktyką społeczną, „zwyczajówką” – jak określił to jeden z rozmówców. Co interesujące, przedstawiciele samorządu deklarują, że proces ten przebiega przy równym udziale obu stron i zakłada odwoływanie się do zasady partnerstwa, ich wypowiedzi wyraźnie jednak wskazują, że to oni tak naprawdę decydują o tym, jakie standardy będą obowiązywać⁸. Strona organizacji pozarządowych to często inicjator tego procesu („żeśmy jakby wymusili”), ale decyzyjność pozostaje w rękach jednostek samorządu terytorialnego.

Standardy? „Antystandardy”?

Jeśli uznamy, że jedną z podstawowych cech standardu jest jego powszechność, to będziemy musieli w tym miejscu podkreślić istnienie „antystandardów”. Badani wskazywali funkcjonowanie zasad powszechnych i powtarzalnych, które co prawda nie są formalnie akceptowane, ale istotnie wpływają na proces współpracy międzysektorowej. Wymieniano tutaj **rozpowszechnione praktyki**, które oddziałują negatywnie na wzajemne relacje i (lub) utrudniają proces współpracy, dodatkowo zaś przeciwdziałają funkcjonującym zasadom i standardom albo nawet je niwelują i degradują, wykazując ich słabość i brak zakorzenienia. Dotyczy to zwłaszcza ograniczania zasad równości i transparentności, głównie przez uruchamianie pozaformalnych sieci powiązań i kontaktów. W opinii badanych, takie praktyki są bardzo destrukcyjne. Respondenci przywołują przede wszystkim następujące zjawiska:

- uprzywilejowanie (przez władze nadrzędne w stosunku do pełnomocników) klubów sportowych we współpracy, przede wszystkim finansowej,
- wykorzystywanie przez organizacje w pozyskiwaniu funduszy innych niż oficjalne ścieżek komunikacji (pozyskiwania informacji) i źródeł dostępu do środków publicznych (nieformalne kontakty, znajomości),
- pełnienie przez te same osoby jednocześnie funkcji w administracji samorządowej i w organizacji, która stara się o wsparcie finansowe,

co w rezultacie prowadzi do klasycznego konfliktu interesów, w praktyce zaś do sytuacji, w której ktoś sam sobie przyznaje środki i sam siebie kontroluje (kwestia podnoszona głównie przez organizacje pozarządowe).

Zdaniem badanych, tego rodzaju praktyki prowadzą do powstania standardu „kolesiostwa”, które nie tylko odbiega od merytorycznej oceny jakości działań, sprzyjając stosowaniu nielegalnych i nieaprobowanych społecznie metod w docieraniu do celu, ale także skutkuje eliminowaniem z procesu współpracy (na przykład przez nieprzyznanie lub odebranie dotacji) tych organizacji, które sprzeciwiają się takim praktykom.

Funkcjonowanie „antystandardów” dowodzi jednocześnie dużego znaczenia w procesie standaryzacji uwarunkowań natury obyczajowej czy mentalnej, potwierdzając tezę, że legislacja to dopiero zaczął tego procesu, gdyż obecne standardy pozostają w sferze **obyczajowości i utartych zwyczajów**, nie są zaś wypracowywane celowo i świadomie. Istotna rekomendacja, jaką można w tym miejscu sformułować, dotyczy zatem samego procesu tworzenia standardów, włączenia do niego całego środowiska (prowadzenie dyskusji, inicjowanie refleksji na temat ich celowości czy możliwości wdrożenia). Jak do tej pory, brakuje takich działań, a jeśli nawet są podejmowane, to nie przynoszą skutków – obowiązujące standardy są lokowane w sferze utrwolonych zwyczajów, nawyków czy bezrefleksyjnie powtarzanej praktyki, choć powinny być formułowane w wyniku intencjonalnych i przemyślanych działań. Niedoprecyzowanie tego procesu z natury rzeczy stanowi przyjazny grunt dla tworzenia norm negatywnych, nastawionych na indywidualne interesy, zamiast na trwałe podnoszenie jakości procesu współpracy w ogóle.

Standardy? Tak, ale...

Pierwsza reakcja na pytanie o standardy współpracy międzysektorowej była pozytywna: „standardy ułatwiają”, po chwili jednak pojawiało się istotne zastrzeżenie: „Jakieś reguły, normy i standardy zawsze ułatwiają, a nie utrudniają, byle nie było szczegółów, bo szczegóły utrudniają”. Kolejne zastrzeżenia dotyczyły **koniecznych warunków**

⁸ Na marginesie warto zauważyć, że – jak z tego wynika – mamy tutaj do czynienia z raczej okrojonym rozumieniem zasady partnerstwa, która bywa sprowadzana do istnienia partnera rozumianego jako „druga strona”, ale już niekoniecznie do liczenia się z jego stanowiskiem. Prowadzi to do podejmowania działań pozornych czy fasadowych, na co szczególnie zwracają uwagę organizacje pozarządowe.

brzegowych gwarantujących trwałość przyjętych zasad. Najważniejsze z nich to:

- „czynnik ludzki” – osobiste nastawienia, przekonania, dobra wola lub jej brak w relacjach między administracją a organizacjami pozarządowymi (wskazywano, że zmiana myślenia, mentalności, podejścia do roli samorządu i organizacji pozarządowych w społeczeństwie jest w gruncie rzeczy pierwotna wobec przepisów, które powinny być konsekwencją nastawienia zorientowanego na dobro wspólne),
- wyznawane i stosowane normy etyczne – wskazywano między innymi na wykorzystywanie znajomości (na przykład stworzenie stanowiska rzeczownika, żeby zatrudnić znajomego, lub uznawanie, że znajomość konkretnego urzędnika może przyspieszyć działanie procedur albo uzyskanie informacji – w tym zakresie podkreślano znaczenie transparentności działań),
- wzajemna edukacja oraz podnoszenie świadomości i wiedzy o zadaniach oraz specyfice pracy urzędników i przedstawicieli organizacji pozarządowych, a także – na co zwracano szczególną uwagę – radnych, gdyż to oni byli często przez uczestników wywiadów postrzegani jako największa przeszkoda we wdrażaniu programów o bardziej społecznym, „miękkim” charakterze⁹ (ogólnie zarówno pracownicy organizacji pozarządowych, jak i urzędnicy mają poczucie, że druga strona nie wie prawie nic lub wie bardzo mało o ich pracy),
- trwałość i stabilność prawa – bez przejrzystego (czytelnego dla każdego, kogo dotyczy) wskazania zadań, obowiązków i ewentualnych sankcji (z uwzględnieniem procedur wykonawczych) nie ma szans na powszechne przestrzeganie standardów (nie zmienia to faktu, że po obu stronach, zwłaszcza po stronie pozarządowej, występuje wiele obaw związanych z prze-regulowaniem relacji międzysektorowych),
- wzmocnienie trzeciego sektora jako całości, a przede wszystkim wyłonienie jego sprawnej i silnej reprezentacji, która mogłaby skutecznie dbać o jego interesy. Konieczne jest, żeby taka

instytucja – rada lub komitet ekspertów – była niezależna od władz lokalnych, powołana oddolnie, autonomiczna i jak najbardziej kompetentna. Tego rodzaju rozwiązanie jest postrzegane jako podstawowy warunek wzmocnienia pozycji organizacji pozarządowych w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego i w konsekwencji gwarancja egzekwowania realizacji standardów.

Co się nie poddaje standaryzacji?

Przeprowadzone badania wskazują, że respondenci mają problem z jasnym wyznaczeniem sfer życia, które można poddać standaryzacji. Jak już wspomniano, chcąc nie chcąc, poruszamy się w obszarze niedookreślonym, „miękkim” i z natury rzeczy trudnym do uregulowania. Badani bez większych trudności wyjaśniali, co to jest standard i jak rozumieją to pojęcie, gdy jednak padało konkretne pytanie o standardy, jakie mogłyby poprawić jakość współpracy, zwykle oddalali się od wcześniejszych definicji. Największy kłopot dotyczy lokowania standardów w **obszarze aksjologii**, respondenci postulują bowiem standaryzowanie: szacunku, otwartości, gotowości współpracy, zaufania, bezinteresowności, przychylności, elastyczności (w stosunku do przepisów), wspólnoty celów, aktywności, zrozumienia.

Początkowe trafne zarysowanie definicji standardu wskazuje, że nie mamy tutaj do czynienia z niezrozumieniem przez badanych, czego może dotyczyć standaryzacja. Wydaje się raczej, że gdzie indziej – nie w procesie standaryzacji – lokują oni najważniejsze problemy współpracy, a choć dostrzegają istotną rolę legislacji, to jednak w innych sferach życia (zdecydowanie trudniejszych do określenia i do zmiany) widzą podstawy kształtowania reguł kooperacji. Nie chodzi zatem o dokładanie przepisów i procedur, ale o podjęcie refleksji nad **aksjologią relacji** między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi, z niej bowiem wynika uzus współpracy: zwyczaj, praktyki, osobiste relacje, szczególnie w mniejszych ośrodkach.

⁹ Niestety, wygląda na to, że w tym zakresie niewiele się zmienia. Kłopoty radnych ze współpracą międzysektorową (a nawet po prostu z rozumieniem, czym są organizacje pozarządowe, jaka jest ich rola w systemie demokratycznym) zostały obszernie zdiagnozowane w zrealizowanym w 2005 roku przez Instytut Spraw Publicznych dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej projekcie „Radni a współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną”. Por. M. Dudkiewicz: *Opinie radnych o organizacjach pozarządowych i współpracy międzysektorowej*, [w:] M. Rymśa, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.): *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Gdzie standaryzacja może powodować problemy?

Badani – ogólnie deklarujący raczej pozytywne nastawienie do procesu standaryzacji relacji międzysektorowych (rozumianego często, jak się wydaje, głównie jako ich swoiste ucywilizowanie) – obawiają się jednocześnie „przestandaryzowania” w tym obszarze („musimy szukać umiaru”), dostrzegając, że żadne standardy nie działają automatycznie („standard [...] nie zmieni jakości wykonywanych zadań”). **Podejście do standaryzacji** pod wieloma względami można więc uznać za ambiwalentne:

- z jednej strony, standaryzacja jest sposobem na ograniczanie różnych niepożądanych zjawisk, a nawet patologii, z drugiej jednak strony – potencjalnie może ona ostatecznie zlikwidować pole manewru samorządu przy kształtowaniu lokalnej polityki wobec trzeciego sektora („każda zasada jakby ogranicza”) i zmniejszyć naturalną spontaniczność tego ostatniego („zatraca się idea organizacji pozarządowych”),
- z jednej strony, standardy mogą ułatwić w praktyce realizację rzeczywistego partnerstwa, z drugiej jednak strony – przedstawiciele organizacji obawiają się, że mogą prowadzić do ograniczenia ich działań, skoro pozycja samorządu już i tak jest silniejsza (i można się spodziewać, że będą one miały głos decydujący także w samym procesie standaryzacji),
- z jednej strony, standardy mogą wskazywać możliwe pola współpracy, z drugiej jednak strony – mogą ją ograniczać właśnie do tych pól, w pewnym sensie nie dopuszczając do podejmowania wspólnych działań w innych dziedzinach („przeregulowanie nie zostawia miejsca na kreatywność”),
- z jednej strony, standardy mogą dookreślać na przykład zasady konstruowania budżetów, z drugiej jednak strony – mogą utrudnić dopasowanie sposobu (na przykład czasu) budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego

i organizacjach pozarządowych, w rezultacie zaś utrudnić zsynchronizowanie harmonogramów podejmowanych działań.

Wydaje się więc, że dobry standard „musi być trochę elastyczny. [...] Żeby nie ograniczał, ale porządkował”, ponieważ inaczej „obchodzone to będzie”. Łatwo powiedzieć. Jeśli dołożymy do tego następujące stwierdzenia: „nie da się wszystkiego wystandaryzować, powinna być furka na pomysły we własnym zakresie”, „standardy będziemy osiągać wtedy, kiedy my się mentalnie nastawimy na to, że to, co robimy, to nie jest tylko i wyłącznie podsumowanie przepisów”, „pytanie, czy przy takim ścisłym uregulowaniu wszystkiego jest miejsce na to, żebyśmy się różnili”, będziemy mogli dostrzec **złożoność i problematyczność** całego procesu. To kolejny argument na rzecz szerokiej debaty, która powinna być integralną częścią procesu standaryzacji – debaty z udziałem praktyków, nie zaś ograniczonej tylko do grona eksperckiego.

Rozumienie pojęcia „standard” w świetle analizy pola semantycznego

Niestety, to jeszcze nie koniec problemów. Dotychczasowe rozważania opierały się na wypowiedziach osób badanych w ich dosłownym, intencjonalnym brzemieniu, zgodnie z tym, jak komunikaty te były formułowane. Uzupełnieniem tego podejścia stała się analiza pola semantycznego¹⁰ pojęcia „standard” (oraz – w ograniczonym zakresie – pojęcia „współpraca”). Taki typ analizy umożliwia – przez pozorne rozłożenie ciągu i porządku wypowiedzi, a następnie ponowne ich złożenie – odtworzenie „czytelności znaczącej”¹¹ analizowanych pojęć, w konsekwencji zaś odnajdowanie (na podstawie doboru słów i kontekstów wypowiedzi) ukrytych znaczeń analizowanych pojęć.

Trudności dotyczą ujawnionych za pomocą wymienionych wyżej metod analitycznych **znacznych rozbieżności** w rozumieniu pojęcia „standard”. Analiza wskazuje, że zgoda przedstawicieli jednostek

¹⁰ Metoda analizy pól semantycznych polega na dokonaniu wyboru słów kluczy (podmiotów), a następnie utworzeniu dla nich – na podstawie analizowanego tekstu – sześciu osobnych sieci: ekwiwalentów, opozycji, określeń, asocjacji, działań podmiotu i działań na podmiot. Pomocnym zabiegiem okazało się również przypisanie wyrażeniom temperatur emocjonalnych, co pozwoliło na odtworzenie emocjonalnego stosunku do analizowanych zagadnień. Por. B. Fatyga, K. Górniak, P. Zieliński: *Dwie Europy. Młodzi Niemcy i młodzi Polacy na przełomie wieków. Plemienny uróg – globalny kumpel*, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, Warszawa 2000, t. 1, s. 13.

¹¹ Por. R. Robin: *Badanie pól semantycznych: doświadczenia Ośrodka Leksykologii Politycznej w Saint-Cloud*, [w:] M. Głowiński (red.): *Język i społeczeństwo*, Czytelnik, Warszawa 1980, s. 252.

samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych występuje jedynie w zakresie ogólnie pozytywnej konotacji i przekonania, że standaryzacja to proces potrzebny i pożądany. Cóż jednak z tego, skoro dalsza analiza dostarcza informacji o zdecydowanych różnicach w zakresie rozumienia tego pojęcia oraz – co jest najważniejsze z punktu widzenia zadań omawianego projektu – poglądu na to, czym powinien być standard i jakie są wobec niego oczekiwania. Różnice dotyczą trzech głównych zagadnień:

- funkcji standardu (wzór *versus* konieczne minimum),
- stopnia elastyczności (standardy niezmiennie i powszechne *versus* lokalne i elastyczne),
- treści (standardy aksjologiczne *versus* użyteczne).

Okazuje się, że przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego oczekują statycznych standardów dotyczących konkretnych uregulowań, przede wszystkim definiujących niezbędne minimum zasad współpracy – standard musi ułatwiać urzędnikom pracę. Zupełnie inaczej wygląda to w oczach przedstawicieli organizacji pozarządowych, którzy widzą w standardach raczej źródło zasad aksjologicznych, ponadto chcą, żeby dynamicznie dostosowywały się one do zmiennych warunków współpracy, i na pewno nie byłoby gotowi przyjąć standardów, które w jakikolwiek sposób zwiększałyby poziom biurokratyzacji w relacjach międzysektorowych.

Analizie podano także pojęcie „współpraca”, które stanowiło istotne uzupełnienie podejścia do procesu standaryzacji współpracy. Wnioski w gruncie rzeczy są analogiczne do wcześniej zaprezentowanych. Badani z jednostek samorządu terytorialnego prezentują wobec współpracy międzysektorowej podejście technokratyczne – współpraca to konkretny proces odbywający się między dwiema wyraźnie wyznaczonymi stronami, nastawiony na osiąganie danego celu, który jest zdefiniowany przez precyzyjnie określone elementy. Tymczasem przedstawiciele organizacji pozarządowych podchodzą do tego zagadnienia bardziej aksjologicznie i widzą we współpracy typ relacji, które stanowią wartość auto-

teliczną, nie zaś tylko środek do celu. Współpraca, w ich mniemaniu, zachodzi między tak naprawdę mało wyrazistymi partnerami i jest postrzegana w sposób, który można – w opozycji do podejścia reprezentantów jednostek samorządu terytorialnego – określić jako „romantyczny”.

Metaforycznie można powiedzieć, że **jednostki samorządu terytorialnego są z Marsa, a organizacje pozarządowe – z Wenus**. Administracja oczekuje bowiem, że standardy usprawnią proces współpracy i pozwolą na lepsze zarządzanie, trzeci sektor zaś uważa, że będą one raczej gwarantem dobrej atmosfery i klimatu współpracy międzysektorowej. Z punktu widzenia celów omawianego projektu, taki **rozdzźwięk wyobrażeń i oczekiwań** stanowi istotny problem. Trudno bowiem w tej sytuacji wyobrazić sobie wypracowanie standardów, które przecież mają sens jedynie wówczas, gdy są akceptowane, oczekiwane i przestrzegane przez obie strony. Być może należy pomyśleć o przygotowaniu stopniowalnego katalogu standardów, na który złoży się niezmiennie powszechne minimum, uzupełnione o elastyczne zbiory standardów dostosowywane do lokalnej specyfiki i rodzaju współpracy.

Wskazana wyżej propozycja to rozwiązanie połowiczne i niewystarczające – zawiera jedynie sugestie dotyczącą struktury projektu przygotowywanego w ramach działań projektowych. Nie rozwiązuje również wszystkich problemów, a właściwie nie rozstrzyga tego, co najważniejsze i najtrudniejsze – różnic aksjologicznych¹². Okazuje się, że proces standaryzacji współpracy to zeglowanie po takich aksjologicznych (a także psychologicznych, mentalnych czy organizacyjnych) rafach. Największe problemy dotyczą różnic między podejściem do tego zagadnienia strony urzędniczej i pozarządowej, w ograniczonym zakresie także w większych i mniejszych ośrodkach. Okazuje się, że nie istnieje jednolite rozumienie pojęcia standardu (na przykład czy jest to wzór, czy też minimum),

¹² Być może kluczem do tych zagadnień okazałoby się odnalezienie źródeł tak istotnych różnic w tym zakresie. To bardzo interesujący kierunek badań na przyszłość, zwykle pozostajemy bowiem na poziomie prostej (żeby nie powiedzieć: zdroworozsądkowej) konstatacji, że mamy do czynienia z „mentalnością urzędniczą” w konfrontacji ze „społecznym żywiołem”. Jak pokazały badania, są to kategorie równie użyteczne, co skrajnie uproszczone, skoro przecież w wielu miejscach w Polsce współpraca układa się bardzo dobrze, a – jak ujęła to jedna z badanych osób – „tak jak wszystko, współpraca też zależy od ludzi i nie można patrzeć na urząd jak tylko na instytucję, ale też przez ludzi, którzy tam są, i czasem ona się układa lepiej albo gorzej”.

różne są oczekiwania wobec możliwych uregulowań (ma ułatwiać proces czy budować dobrą atmosferę), a standaryzacja jest lokowana w **odmiennych** sferach życia (na przykład czasem w legislacji, czasem zaś w aksjologii).

Standaryzacja procesu współpracy międzysektorowej stanowi zatem poważne wyzwanie: „konsultacyjne”, edukacyjne, organizacyjne, wdrożeniowe (a nawet z zakresu *public relations*), obyczajowe. Legislacja, czy nawet najbardziej złożona teoretyczna formuła opisu, wydaje się przy tym naprawdę niewielkim problemem, w każdym razie jedynie koniecznym wstępem. Bo – odwołując się do przytoczonych na wstępie, mniej lub bardziej adekwatnych definicji – musimy pamiętać, że standard ma stanowić normę „wspólnie usta-

loną”, „najbardziej pożądaną”, „funkcjonalną i użyteczną”, a „standaryzacja to dobrowolny proces” przebiegający „w ramach konsensusu wszystkich zainteresowanych stron”. Ponieważ mamy do czynienia ze złożonym procesem społecznym, za jedno z największych wyzwań należy chyba uznać cel określony jako „ograniczenie (zbędnej) różnorodności”. Kluczowe jest oczywiście słowo ujęte w nawias.

Dr Magdalena Dudkiewicz jest adiunktem w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, sekretarzem redakcji kwartalnika „Trzeci Sektor”.

Bartosz Pielński

Skandynawskie państwo dobrobytu i organizacje pozarządowe – antagoniści czy sprzymierzeńcy?

Skandynawski model polityki społecznej jest zwykle przedmiotem kontrowersji i skrajnych ocen. Dla tych, którzy doceniają socjalny wymiar praw obywatelskich, dokonania państw nordyckich stanowią wymierne świadectwo tego, że można oprzeć politykę społeczną na rozbudowanych programach redystrybucyjnych i rozwiniętym sektorze publicznym, jednocześnie nie doprowadzając do obniżenia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Dla tych, którym bliższe są poglądy neoliberalne lub nawiązujące do tradycji Nowej Prawicy, grupa krajów skandynawskich jawi się jako obszar anomalii – ich działania polityczne i gospodarcze odbiegają od liberalno-konserwatywnych wyobrażeń o tym, w jaki sposób powinny funkcjonować nowoczesne społeczeństwa i państwa.

W literaturze z zakresu porównawczej polityki społecznej kraje skandynawskie są powszechnie uznawane za realizujące wspólny model państwa dobrobytu i instytucjonalizacji w jego ramach polityki społecznej, określane jako model nordycki. Niemniej jednak wśród samych badaczy skandynawskich istnieje spór związany z charakterystyką tego modelu¹. W klasycznej pracy Gøsta Espinga-Andersena Szwecja (wraz z innymi państwami nordyckimi) jest wskazywana jako egzemplifikacja socjaldemokratycznego modelu polityki społecznej². W kraju tym polityka społeczna jest zdominowana przez instytucje państwowe i nastawiona na niwelowanie różnic dochodowych generowanych przez wolny rynek, charakteryzuje się również wysokim poziomem dekomodyfikacji (potrzeby jednostki są zaspokajanie niezależnie od tego, jaką pozycję zajmuje ona na rynku pracy).

W „klasycznym” nordyckim modelu polityki społecznej nie pozostawiono wiele miejsca na działanie organizacji pozarządowych³. Państwo wyparło z tej sfery nie tylko różne podmioty gospodarcze, ale także większość instytucjonalnych form samoorganizacji obywatelskiej. Proces budowania monopolu państwa w polityce społecznej uzasadniano koniecznością zapewnienia wszystkim obywatelom podobnego poziomu zaspokojenia ich potrzeb i nieodzownością oferowania im usług możliwie najlepszej jakości. Uważano również, że to właśnie działanie państwa odzwierciedla powszechną zgodę co do sposobu, w jaki mają funkcjonować społeczeństwa północnej Europy. Podobnie na płaszczyźnie polityki ogólnonarodowej przeprowadzano dyskusje i osiągnano porozumienia dotyczące kierunku rozwoju państw skandynawskich, gdyż to właśnie instytucje państwowe miały podej-

¹ Szerzej o tym, jak sami Skandynawowie nie zgadzali się w interpretacji nordyckiego modelu polityki społecznej – por. L. Trägårdh: *The „Civil Society” Debate in Sweden: The Welfare State Challenged*, [w:] L. Trägårdh (red.): *State and civil society in Northern Europe: the Swedish model reconsidered*, Berghahn Books, New York–Oxford 2007, s. 9–36.

² G. Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton 1990, s. 27–28.

³ Dobrym wprowadzeniem do opisu relacji między państwem a organizacjami pozarządowymi jest wstęp do pracy: L. Trägårdh (red.): *State and civil society in Northern Europe: the Swedish model reconsidered*, op. cit., s. 1–8.

mować działania zmierzające do realizacji tych ustaleń. W ramach socjaldemokratycznego skandynawskiego modelu polityki społecznej dominacja sektora publicznego nie oznaczała więc jedynie braku prywatnych przedsiębiorstw, ale także znaczne ograniczenie roli organizacji pozarządowych⁴.

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku sytuacja uległa jednak zmianie i skandynawski model polityki społecznej zaczął ulegać przeobrażeniom. Przemiany te przebiegały w wielu wymiarach, obejmując również rolę, jaką w polityce społecznej powinny odgrywać organizacje pozarządowe⁵. Na przekór dotychczasowym poglądom zaczęto dostrzegać konieczność włączenia do systemu polityki społecznej podmiotów trzeciego sektora. Niniejszy artykuł jest próbą ukazania nieznacznego fragmentu tej dyskusji. Zostaną tutaj omówione przede wszystkim głosy dwojga badaczy – Evy Sørensen i Victora Pestoffa – dotyczące pozycji organizacji pozarządowych w strukturze organizacyjnej polityki społecznej i konsekwencji takiego czy innego ich umieszczenia, głównie zaś tego, w jakim stopniu mogą one wpływać na kształt poszczególnych polityk społecznych, a w jakim stopniu powinny jedynie ograniczać się do ich realizacji.

Dyskusja o miejscu organizacji pozarządowych w tak rozumianym systemie polityki społecznej wydaje się niezwykle istotna dla obywateli państw skandynawskich. Dotyczy bowiem znacznie bardziej złożonego zagadnienia, mianowicie wskazania, czy włączenie podmiotów trzeciego sektora do systemu polityki społecznej jest szansą na zachowanie dotychczasowego nordyckiego modelu tej polityki, czy też prowadzi do jego rozkładu. Z polskiej perspektywy dyskusja ta jest interesująca, gdyż stanowi jedną z kilku prób systematycznej refleksji nad rolą organizacji pozarządowych w polityce społecznej. Coraz częściej bowiem kraje skandynawskie są źródłem nie tyle gotowych rozwiązań instytucjonalnych, ile źródłem inspirujących dyskusji dotyczących możliwych rozwiązań zarówno w sferze

realizowania polityki społecznej, jak i funkcjonowania trzeciego sektora.

Powrót do źródeł

Początki szwedzkiego modelu polityki społecznej⁶ sięgają lat trzydziestych XX wieku, kiedy na kilka dziesięcioleci scenę polityczną opanowała Szwedzka Partia Socjaldemokratyczna (Sveriges socialdemokratiska arbetareparti). To za jej rządów rozwinął się bowiem model polityki społecznej zdominowany przez instytucje państwowe i oparty na zasadzie redystrybucji. Na to jednak, w jaki sposób rozwijało się szwedzkie państwo dobrobytu, miały wpływ procesy zachodzące trochę wcześniej.

Istotne jest przede wszystkim to, że siła Szwedzkiej Partii Socjaldemokratycznej w znacznym stopniu opierała się na organizacjach społecznych (*folkörelserna*), które charakteryzowały się wysokim poziomem aktywności swoich członków i hołdowaniem zasadom demokratycznej samoorganizacji. W miarę upływu czasu i wzrastania roli organizacji społecznych w sferze publicznej uzyskiwały one możliwość oddziaływania na kształtowanie poszczególnych polityk publicznych i większy dostęp do funduszy państwowych. Podmioty te, działając w różnych obszarach życia społecznego i politycznego, pełniły bardzo często funkcję organizacji samopomocowych. Z perspektywy Szwedzkiej Partii Socjaldemokratycznej stanowiły ponadto doskonale zaplecze do tworzenia zdyscyplinowanego elektoratu wyborczego. Można więc powiedzieć, że organizacje masowe były specyficzną dla Szwecji przełomu XIX i XX wieku formą społeczeństwa obywatelskiego.

Z drugiej strony, w Szwecji działały różne organizacje charytatywne (*välgörenhet*), w których członkostwo miało charakter ekskluzywny i których działanie polegało na udzielaniu dyskrecjonalnej pomocy osobom ubogim. W Szwecji organizacje te były odbierane przez sporą część obywateli z dużą nieufnością i rezerwą, odzwierciedlały bowiem pa-

⁴ Gøsta Esping-Andersen nie poświęcił temu zagadnieniu wiele uwagi w swojej pracy.

⁵ Najbardziej wymiernym przykładem tej zmiany jest opublikowanie przez Radę Nordycką, instytucję zrzeszającą państwa skandynawskie, raportu: A.-L. Matthies (red.): *Nordic civic society organisations and the future of welfare services. A model for Europe?*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2006.

⁶ Szerzej na temat podobieństw w rozwoju polityki społecznej w krajach skandynawskich – por.: G. Esping-Andersen, W. Korpi: *From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy*, [w:] R. Eriksson, E.J. Hansen, S. Ringen, H. Uusitalo (red.): *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*, M.E. Sharpe, Armonk 1987, s. 39–74; C. Green-Pedersen: *The Danish Welfare State under Bourgeois Reign The Dilemma of Popular Entrenchment and Economic Constraints*, „Scandinavian Political Studies” 1999, nr 3, s. 243–260; J. Torfing: *Path-Dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalisms to Understanding Evolutionary Change*, „Scandinavian Political Studies” 2001, nr 4, s. 277–309.

nujący w kraju patriarchalny model stosunków społecznych⁷.

Dojście do władzy Szwedzkiej Partii Socjaldemokratycznej doprowadziło do zaniku obu tych – tak bardzo odmiennie ocenianych – form społecznej samoorganizacji. Konsekwentnie prowadzona polityka ograniczania roli organizacji dobroczynnych miała w pierwszym rządzie doprowadzić do tego, żeby to państwo stało się głównym źródłem wsparcia dla osób potrzebujących. Dodatkowo uzyskana pomoc miała być konsekwencją przysługujących każdemu obywatelowi praw, nie zaś dobroczynnym gestem wobec niego.

Jednocześnie państwo przejmowało również część funkcji organizacji społecznych. Tym razem nie chodziło jednak o negowanie sensu ich działania, ale o przeistoczenie państwa w swoistą organizację społeczną⁸. Państwo, działając pod kierunkiem Szwedzkiej Partii Socjaldemokratycznej, miało przejąć sposób funkcjonowania charakterystyczny dla organizacji społecznych: stosować przejrzyste zasady rządzenia, opierać aktywność na regułach demokratycznych, dążyć do konsensusu różnych grup społecznych w procesie kształtowania polityki publicznych, podejmować działania służące bezpośrednio zapewnieniu dobrobytu swoim obywatelom. Nowym zadaniem, jakie wyznaczono dawnym organizacjom masowym, stało się zaś szczególne uzupełnianie działań państwa – miały one podjąć się roli mediatora między indywidualnymi obywatelami a państwem lub innymi instytucjami (na przykład środowiskami gospodarczymi), zająć się obszarem rekreacji (w tym przede wszystkim aktywnością sportową) i przejąć kontrolę nad systemem edukacji dorosłych (*folkbildningen*). W ten sposób – mimo bardzo silnej dominacji państwa w obrębie prawie całej krajowej polityki publicznej – Szwecja, ze względu na długą tradycję istnienia organizacji społecznych, wyróżniała się zawsze wysokim odsetkiem aktywnych wolontariuszy⁹.

Dominująca rola państwa w polityce społecznej i innych obszarach polityki publicznej była cechą także pozostałych krajów nordyckich od zakończenia drugiej wojny światowej do lat osiemdziesiątych XX wieku. Geneza takiej postawy była podobna w całej Skandynawii. Państwo miało być gwarantem

zarówno demokratycznego ładu politycznego, nakierowanego na zapewnianie szerokiego konsensu społecznego dotyczącego planowanych działań rządu, jak i powszechnego dobrobytu obywateli. Z tego powodu pojawienie się w latach dziewięćdziesiątych XX wieku nowych organizacji społecznych (zwykle różnych lokalnych podmiotów pozarządowych, często działających w obszarze polityki społecznej) wywołało pewną konsternację.

Zaczęto wyrażać obawy, że ponownie się odradzają – nadal źle odbierane w społeczeństwie – organizacje charytatywne, które będą udzielać wsparcia nie na zasadzie uprawnień przysługujących jednostce, ale zgodnie z arbitralną wolą osób działających w tych podmiotach. Pojawienie się tych nowych (w warunkach skandynawskich) organizacji wywołało przede wszystkim pytania związane z inkluzywnością i uniwersalnością systemu nordyckiej polityki społecznej oraz poziomem jego demokratyzacji. Czy organizacje pozarządowe nie spowodują, że jedna grupa mieszkańców będzie traktowana lepiej od innej albo że usługi świadczone w poszczególnych regionach kraju będą się znacznie różniły od siebie? Czy nie zostanie zakłócony proces podejmowania decyzji oparty na zasadzie konsensu? Jednocześnie zaczęto się jednak zastanawiać, czy istnienie tych organizacji nie jest właściwie jedynym sposobem na zachowanie dotychczasowego modelu skandynawskiej polityki społecznej – organizacje pozarządowe mogą spowodować, że obywatele ponownie będą się aktywnie angażować w działalność nie tyle rekreacyjną, ile publiczną, a także będą w większym stopniu partycypować w zaspokajaniu swoich potrzeb. Powyższe wątpliwości można sprowadzić do pytania o to, czy państwa skandynawskie usiłują przez ponowne pobudzenie aktywności obywatelskiej zachować istniejący od wielu dziesięcioleci model polityki społecznej, czy też nawiązują do czasów sprzed powstania rozbudowanego państwa dobrobytu i chcą na nowo zagospodarować obszar polityki społecznej.

Demokracja funkcjonalna a współprodukcja

Zagadnienia te pośrednio porusza Eva Sørensen w artykule poświęconym doświadczeniom związanym z przebudową duńskiego systemu państwa do-

⁷ L. Trägårdh: *The „Civil Society” Debate in Sweden: The Welfare State Challenged*, op. cit., s. 29–30.

⁸ Wyraz „*samhället*” przez długi czas oznaczał w języku szwedzkim zarówno państwo, jak i społeczeństwo (*ibidem*, s. 28).

⁹ Szerzej na temat współwystępowania silnego państwa oraz aktywności obywatelskiej w krajach skandynawskich – por. E.J. Grassman, L. Svedberg: *Civic Participation in a Scandinavian Welfare State: Patterns in Contemporary Sweden*, [w:] L. Trägårdh (red.): *State and civil society in Northern Europe: the Swedish model reconsidered*, op. cit., s. 126–164.

brobytu¹⁰. Dla wspomnianej badaczki przekształcenia zachodzące w Danii, polegające między innymi na zwiększeniu roli organizacji pozarządowych, pokazują, w jaki sposób można próbować pogodzić kolektywny wymiar demokracji z jej wymiarem indywidualnym. Zmiany dokonywane w kraju są poszukiwaniem takich rozwiązań instytucjonalnych, które gwarantują rządy wszystkich obywateli, a jednocześnie każdej jednostki z osobna¹¹.

Eva Sørensen wskazuje, że dotychczas usiłowano rozstrzygać tę sprzeczność, dokonując ścisłego oddzielenia mechanizmów obowiązujących w sferze prywatnej i w sferze publicznej. Dystynkcja ta przekładała się również na politykę społeczną, w ramach której próbowano przez długi czas rozgraniczać wyraźnie obszar autonomicznych działań jednostek od działań wspólnotowych. W pierwszym obszarze jednostki samodzielnie wybierały instytucje, które miały zaspokajać ich potrzeby. W sferze publicznej nie było możliwości wyboru, ponieważ istniała jedna instytucja zaspokajająca potrzeby wszystkich obywateli, którą zazwyczaj było państwo. Pozbawieni wyboru obywatele mogą jednak, przez funkcjonowanie systemu politycznego, wpływać na sposób działania instytucji.

Po reformach przeprowadzonych w Danii¹² dystans między wymiarem indywidualnym a wspólnotowym zaczął być zmniejszany nieco inaczej¹³. W sferze publicznej pojawiła się bowiem jednocześnie możliwość wyboru i aktywnej partycypacji. Odbiorcy usług społecznych mogą nie tylko wybierać ich dostawców spośród organizacji publicznych, komercyjnych i pozarządowych, ale także współuczestniczyć w funkcjonowaniu tych instytucji i wpływać na sposób świadczenia określonych usług.

W takiej sytuacji miejsce dychotomii między sferą publiczną a sferą prywatną zajmuje dychotomia między formami demokracji terytorialnej a formami demokracji funkcjonalnej¹⁴. Demokracja zorganizowana terytorialnie (*territorially organized democracy*) to element systemu politycznego, w obrębie którego toczy się spór między różnymi grupa-

mi społecznymi – jego celem jest przekształcenie interesów partykularnych w wartości uniwersalne. To charakterystyczny dla demokracji mechanizm sporu politycznego, który prowadzi do wyłonienia z poglądów różnych grup społecznych jednego poglądu dominującego. Demokracja zorganizowana funkcjonalnie (*functionally organized democracy*) opiera się na zaangażowaniu obywateli w rozwiązywanie konkretnych problemów i świadczenie określonych usług. Obywatele – jako ostateczni odbiorcy działań instytucji publicznych, komercyjnych czy społecznych – mają prawo kształtować ich poczynania. Eva Sørensen uważa, że współcześnie coraz wyraźniej zarysowują się napięcia między mechanizmami demokracji terytorialnej i funkcjonalnej. Z jednej strony, zwiększa się presja na to, aby obywatele mieli coraz większy wpływ na działania w obrębie poszczególnych polityk publicznych. Z drugiej jednak strony, uważa się, że obywatele powinni w coraz większym stopniu kształtować ostateczną formę, jaką przyjmują te polityki. Obywatele mają też uczestniczyć w ich bezpośredniej realizacji, to zaś może prowadzić do znacznego lokalnego przekształcenia planu działania, ustalonego demokratycznie na poziomie ogólnokrajowym.

Eva Sørensen wskazuje zatem, że pojawienie się organizacji pozarządowych w sferze polityki społecznej *de facto* zwiększa możliwości partycypacji obywatelskiej, będącej wyznacznikiem funkcjonowania skandynawskiego modelu polityki społecznej. Zwiększenie poziomu partycypacji wiąże się jednak z rozwojem instytucji, które działają na nieco innych zasadach niż dotychczasowe państwo dobrobytu (odmiennie agregują preferencje poszczególnych obywateli), a tym samym – ze wzrostem napięć w obszarze polityki społecznej i w całym systemie politycznym.

Bardzo ostro zarysowaną przez Evę Sørensen dychotomię między demokracją zorganizowaną terytorialnie a demokracją zorganizowaną funkcjonalnie łągodzi typologia stworzona przez Victora Pestoffa i Taca Brandsena, którzy opisują relacje sfery państwowej ze sferą pozarządową za pomocą po-

¹⁰ E. Sørensen: *New forms of democratic empowerment: Introducing user influence in the primary school system in Denmark*, „Statsvetenskaplig Tidskrift” 1998, nr 2, s. 129–143.

¹¹ *Ibidem*, s. 135.

¹² Eva Sørensen wyróżnia w swoim artykule trzy fale reform. Pierwsza nastąpiła jeszcze w latach siedemdziesiątych XX wieku, druga – w latach osiemdziesiątych, a trzecia rozpoczęła się w na początku lat dziewięćdziesiątych. Autorka koncentruje się przede wszystkim na skutkach drugiej fali reform, która polegała na przekazywaniu znacznej części kompetencji instytucji samorządowych niezależnym i samorządnym instytucjom publicznym – *self governing public institutions* (*ibidem*, s. 130–132).

¹³ *Ibidem*, s. 141.

¹⁴ *Ibidem*, s. 138–141.

jęcia współprodukcji. Wyróżniają oni trzy odmiany współprodukcji: współprodukcję właściwą (*co-production*), współzarządzanie (*co-management*) i współrządzenie (*co-governance*)¹⁵. Według Victora Pestoffa i Taca Brandsena, ze współrządzeniem mamy do czynienia w sytuacji, kiedy organizacje pozarządowe uczestniczą zarówno w planowaniu dostarczania, jak i w dostarczaniu usług społecznych, ze współzarządzaniem – gdy podmioty trzeciego sektora organizują produkcję usług we współpracy z instytucjami państwowymi, a z właściwą współprodukcją – gdy obywatele sami do pewnego stopnia uczestniczą w wytwarzaniu określonych usług.

Dokonana przez wspomnianych badaczy kategoryzacja opiera się na dwóch podstawowych wymiarach – organizacyjnym i czasowym¹⁶. W wypadku pierwszego wymiaru istotne jest rozróżnienie współpracy z organizacjami pozarządowymi i z indywidualnymi obywatelami. Współzarządzanie skupia się przede wszystkim na relacjach między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną, z kolei właściwa współprodukcja opisuje relacje między dostawcą usług a indywidualnymi obywatelami. W wypadku wymiaru czasowego główną kwestią jest rozróżnienie faz, podczas których dochodzi do współpracy – oddzielenie fazy planowania od fazy produkcji. Współrządzenie opiera się na założeniu, że współpraca następuje na poziomie planowania, a dwie pozostałe kategorie współprodukcji opisują relację między różnymi podmiotami na poziomie produkcji usług.

W innej pracy Victor Pestoff dogłębnie omawia ideę współprodukcji¹⁷. Rozpoczyna analizę od stwierdzenia, że koncepcja ta wiąże się z założeniem aktywnego udziału obywateli w wytwarzaniu różnych dóbr publicznych, co w znacznym stopniu niweluje potrzebę ostrego rozróżniania sfery organizacji świadczących usługi społeczne oraz sfery indywidualnych usługobiorców. Oba obszary są bowiem bardzo silnie ze sobą powiązane i nawzajem od siebie zależne (działania instytucji publicznych wpływają na działania obywateli i *vice versa*).

Aby opisać zagadnienie współprodukcji, Victor Pestoff wprowadza rozróżnienie na zwykłych producentów (*regular producers*) i producentów-obywateli lub producentów-konsumentów (*citizens produ-*

cers, consumer producers). Do zwykłych producentów zalicza dostawców usług silnie powiązanych ze sferą instytucji publicznych, takich jak rząd czy samorządy lokalne, a do producentów-obywateli – wszystkich producentów lub współproducentów, którzy pochodzą ze sfery trzeciego sektora. Mogą to być zarówno indywidualni obywatele czy grupy sąsiedzkie, jak i sformalizowane organizacje pozarządowe.

Odwołując się do prac innych badaczy, Victor Pestoff wskazuje trzy czynniki, które mogą warunkować rozwój współpracy między instytucjami publicznymi a sferą obywatelską: technologiczny, gospodarczy i instytucjonalno-polityczny. Czynniki technologiczny umożliwia sprawne łączenie działań zwykłych producentów i producentów-obywateli w procesie wytwarzania końcowego produktu. Czynniki gospodarczy warunkuje wydajność mieszanej produkcji sektora publicznego i obywatelskiego. Czynniki instytucjonalno-polityczny decyduje o tym, czy proces współprodukcji może być realizowany w sytuacji, kiedy przemawiają za tym czynniki zarówno techniczne, jak i gospodarcze.

Victor Pestoff, inaczej niż Eva Sørensen, dostrzega możliwości łączenia partycypacji obywatelskiej organizowanej według zasady demokracji terytorialnej i według zasady demokracji funkcjonalnej. Tym samym odrzuca nieuchronność zaistnienia systemowej sprzeczności między tymi dwoma sposobami angażowania obywateli w funkcjonowanie systemu polityki społecznej. Typologia współprodukcji pokazuje, że nowo powstające organizacje pozarządowe mogą się znaleźć w bardzo różnych miejscach instytucjonalnej struktury polityki społecznej. Mogą tradycyjnie współuczestniczyć w kształtowaniu poszczególnych elementów programów polityki społecznej na poziomie politycznego planowania, realizować te polityki wraz z instytucjami państwowymi albo zachęcać indywidualnych obywateli do współwytwarzania skierowanych do nich usług.

Victora Pestoffa i Evę Sørensen łączy przekonanie o tym, że zwiększenie indywidualnego zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w sferę polityki społecznej nie zagraża bezpośrednio dotychczasowemu modelowi myślenia o tej polityce

¹⁵ T. Brandsen, V. Pestoff: *Co-Production, the Third Sector and the Delivery of Public Services. An Introduction. An introduction*, „Public Management Review” 2006, nr 4, s. 49.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ V. Pestoff: *Citizens and Co-production of Welfare Services. Childcare in Eight European Countries*, „Public Management Review” 2006, nr 4, s. 503–519.

w krajach skandynawskich. Demokracja funkcjonalna czy współprodukcja nie są terminami opisującymi nowe instytucjonalne wcielenia organizacji dobroczynnych. Podmioty trzeciego sektora są raczej postrzegane jako nowe formy partycypacji obywatelskiej – kolejne (po organizacjach społecznych i państwie dobrobytu) wcielenie idei samopomocy. Różnica między Evą Sørensen a Victorem Pestoffem polega na tym, że Eva Sørensen dostrzega możliwość konfliktu między poszczególnymi instytucjonalnymi formami partycypacji obywatelskiej, z kolei Victor Pestoff nie widzi takiego niebezpieczeństwa. Wykorzystanie odpowiedniej technologii, sprzyjające okoliczności gospodarcze i dobrze zaprojektowana infrastruktura instytucjonalna mogą zapobiec wystąpieniu jakichkolwiek konfliktów.

Między społeczeństwem obywatelskim a trzecim sektorem

Pojawienie się organizacji pozarządowych w polityce społecznej państw skandynawskich początku XXI wieku jest także interpretowane zupełnie inaczej, a wynika z rozważań nad tym, w jaki sposób usytuowanie podmiotów trzeciego sektora w strukturach polityki społecznej wpływa na pełnione przez nie funkcje. Johan Vamstad¹⁸ zauważa, że z punktu widzenia przemian, jakie zachodzą w szwedzkiej polityce społecznej, ważne jest określenie, czy nowe organizacje społeczne należy traktować jako instytucje trzeciego sektora, czy też jako instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Jeśli spojrzymy na nie jako na instytucje społeczeństwa obywatelskiego, to ocena ich działania będzie wymagała odwołania się do sfery normatywnej. Społeczeństwo obywatelskie jest istotnym elementem ładu politycznego i powinno się cechować niezależnością od struktur państwowych, a nawet być wobec nich krytyczne. Z kolei jeśli spojrzymy na nowe organizacje społeczne jako na instytucje trzeciego sektora, to – zdaniem Johana Vamstada – nie musimy poszukiwać takich odwołań. Trzeci sektor bowiem to zespół instytucji funkcjonujących między instytucjami publicznymi a instytucjami rynkowymi, co oznacza, że żaden

sposób wykorzystania tych instytucji nie jest z zasady zły lub dobry, co najwyżej efektywny lub nieefektywny.

W raporcie opracowanym na potrzeby Rady Nordyckiej – *Nordic civic society organisations and the future of welfare services. A model for Europe?* – kwestia statusu organizacji pozarządowych jest bardzo mocno podkreślana. Główna autorka tego raportu, Alia-Leena Matthies, uważa, że bez odpowiedniego umiejscowienia podmiotów niepublicznych nie będzie możliwe dalsze utrzymanie skandynawskiego modelu państwa dobrobytu¹⁹. Traktowanie organizacji pozarządowych jedynie jako reprezentantów trzeciego sektora (odwołując się do dystynkcji Johana Vamstada), nie zaś jako organizacji społeczeństwa obywatelskiego, pozbawi skandynawską politykę społeczną elementu obywatelskiego zaangażowania, a co za tym idzie – innowacyjności i elastyczności. Zagrożeniem dla podtrzymania ciągłości nordyckiego modelu państwa dobrobytu nie jest więc samo pojawienie się organizacji pozarządowych, ale ich nieodpowiednie wykorzystanie²⁰. Przywołując badania prowadzone w krajach skandynawskich, Alia-Leena Matthies wskazuje między innymi na to, że organizacje pozarządowe są często traktowane jako bezpłatne uzupełnienie oferty świadczonej przez prywatne przedsiębiorstwa. Podkreśla przy tym, że współpraca z instytucjami państwowymi lub samorządowymi może być ryzykowna, jeśli jest inicjowana jedynie przez władze publiczne. Wiąże się to bowiem najczęściej z realizacją jedynie interesów administracji lub samorządów, bez uwzględnienia potrzeb organizacji pozarządowych. Instytucje rządowe lub samorządowe potrzebują przede wszystkim podmiotów, które świadczą określone usługi, nie zaś podmiotów pełniących funkcję recenzentów działań administracji²¹.

W raporcie przygotowanym na potrzeby Rady Nordyckiej przywołuje się także wyniki badań, które mają świadczyć o tym, że źródeł instrumentalizacji organizacji pozarządowych w Skandynawii należy szukać w chęci realizowania przez część państw skandynawskich polityk lansowanych przez Unię

¹⁸ J. Vamstad: *Governing Welfare The Third Sector and the Challenges to the Swedish Welfare State*, Mid Sweden Univ, Östersund 2007, s. 33.

¹⁹ A.-L. Matthies: *Report of the „state of knowledge”*, [w:] A.-L. Matthies (red.): *Nordic civic society organisations and the future of welfare services. A model for Europe?*, op. cit., s. 13.

²⁰ *Ibidem*, s. 13, 15–16.

²¹ Eadem: *Civic society organisations and the challenges of welfare services*, [w:] A.-L. Matthies (red.): *Nordic civic society organisations and the future of welfare services. A model for Europe?*, op. cit., s. 99.

Europejską²². Alia-Leena Matthies pośrednio wskazuje, że szczególnie doniosłe znaczenie ma tutaj koncepcja gospodarki społecznej. Rozpatrywane z perspektywy gospodarki społecznej organizacje pozarządowe nie mają już, zdaniem badaczki, za zadanie pełnienia funkcji pośredników między różnymi obszarami życia społecznego i publicznego, ale stają się narzędziem w rękach instytucji publicznych. Dotyczy to zarówno realizowanej przez nie misji, jak i otrzymywanych środków finansowych. Alia-Leena Matthies pisze, że następuje zmiana funkcji organizacji pozarządowych „from voice to service”. Podmioty trzeciego sektora nie wyrażają już potrzeb i postulatów poszczególnych grup obywateli, ale są wykorzystywane przez instytucje publiczne do świadczenia obywatelom różnych usług. Jeśli więc nadal w pewnym stopniu pełnią funkcję instytucji pośredniczących, to zmienia się kierunek ich pośrednictwa między sferą społeczną a polityczną – zamiast przekazywać impulsy ze strony obywateli w kierunku państwa, teraz służą do tego, żeby przekazywać bodźce od instytucji politycznych do obywateli. Organizacje pozarządowe są w pewnym stopniu kolonizowane przez państwo.

Wnioski z analiz Johana Vamstada i interpretacja badań nad rolą organizacji trzeciego sektora w polityce społecznej autorstwa Alii-Leeny Matthies są odmienne od ustaleń Evy Sørensen. Johan Vamstad i Alia-Leena Matthies wskazują, że demokracja zorganizowana funkcjonalnie jest niesłuchanie wątpli w krajach skandynawskich, co więcej – znajduje się pod nieustanną presją ze strony demokracji zorganizowanej terytorialnie, czyli ze strony państwa. W przeciwieństwie do Ewy Sørensen i w dużym stopniu inaczej niż Victor Pestoff, Johan Vamstad i Alia-Leena Matthies podkreślają, że pojawienie się nowych organizacji pozarządowych, które nie nawiązują bezpośrednio do tradycyjnych skandynawskich organizacji społecznych, nie jest rzuconym państwu wyzwaniem w zakresie nowych form partycypacji społecznej. Nowe podmioty niepubliczne należy raczej traktować jako mechanizm, za pomocą którego państwa skandynawskie usiłują przenieść część odpowiedzialności wynikającej z przysługujących obywatelom praw socjalnych na organizacje poza-

rządowe, przejmując jednocześnie w znacznym stopniu nad nimi kontrolę.

Warto w tym miejscu zapytać, jakie jest źródło tak odmiennych interpretacji procesów zachodzących w obrębie skandynawskiej polityki społecznej. Odpowiedź częściowo kryje się w opisanym przez Larsa Trägårdha niejednoznacznym stosunku Skandynawów do pojawienia się organizacji pozarządowych w sferze polityki społecznej²³. Część z nich uważa nordyckie państwo dobrobytu za instytucję wymagającą ochrony przed jakimikolwiek zmianami instytucjonalnymi, z kolei część dostrzega w takim państwie wiele niedociągnięć i zagrożeń. Innym, zapewne ważniejszym źródłem tych rozbieżności jest, wskazywany przez Alię-Leenę Matthies, brak dobrego rozpoznania roli organizacji pozarządowych w polityce społecznej w krajach skandynawskich²⁴. Dysponujemy jedynie wyrywkowymi informacjami o tym, co się dzieje w różnych obszarach polityki społecznej, zwłaszcza że każdy z krajów skandynawskich inaczej włącza podmioty trzeciego sektora w struktury swojego systemu polityki społecznej.

W przywoływanym już raporcie dla Rady Nordyckiej zwraca się na przykład uwagę, że w Finlandii następuje proces dość gwałtownego urynkowania sfery społecznej, w którym organizacje pozarządowe są traktowane jako potencjalni komercyjni dostawcy różnych usług społecznych. Z kolei w Danii trwa znaczna decentralizacja kompetencji administracji rządowej, połączona ze zwiększaniem możliwości zlecania jej licznych uprawnień organizacjom pozarządowym. W Szwecji nadal w sferze polityki społecznej dominuje państwo, choć coraz większą uwagę zaczyna się zwracać na rolę nowych pomiotów społecznych w tym obszarze, a na Islandii dopiero inicjuje się debatę nad rolą organizacji pozarządowych w sferze polityki społecznej.

Skandynawskie inspiracje

Zarysowane jedynie szkicowo dyskusje o roli organizacji pozarządowych w polityce społecznej w krajach skandynawskich świadczą o tym, jak bardzo poważnie traktuje się tam dziedzictwo państwa dobrobytu. Duże znaczenie przypisuje się współczes-

²² *Ibidem*, s. 96–98.

²³ L. Trägårdh: *The „Civil Society” Debate in Sweden: The Welfare State Challenged*, op. cit., s. 9–36.

²⁴ A.-L. Matthies: *Selected aspects of the area of citizens' organizations*, [w:] A.-L. Matthies (red.): *Nordic civic society organisations and the future of welfare services. A model for Europe?*, op. cit., s. 68–76.

nym sposobom realizacji postulatów równej partycypacji wszystkich obywateli w systemie politycznym państwa, a także bierze się pod uwagę, co ten system ma do zaoferowania obywatelom w wymiarze polityki społecznej. Funkcjonowanie przez kilka dziesięcioleci państwa dobrobytu nie tylko doprowadziło do powstania tego, co Paul Pierson nazwał nową polityką państwa dobrobytu²⁵, ale być może stworzyło nową kulturę państwa dobrobytu. Instytucje polityki społecznej trwale zmieniły zarówno preferencje polityczne obywateli, jak i sposób postrzegania samych siebie i swojego otoczenia. I właśnie z perspektywy głęboko zakorzenionego przywiązania do idei skandynawskiego państwa dobrobytu rozpatruje się wzrost znaczenia organizacji pozarządowych w polityce społecznej.

Dla polskich doświadczeń istotne jest to, że chociaż punkt odniesienia zwiększającej się roli organizacji pozarządowych w krajach skandynawskich jest podobny – państwo dobrobytu – to wnioski, jakie wypływają z rosnącej roli trzeciego sektora w polityce społecznej, nie są jednoznaczne. Jak już wspomniano, kraje skandynawskie nie tyle oferują nam gotowe rozwiązania dotyczące relacji instytucji publicznych z organizacjami pozarządowymi, ile są źródłem inspirujących dyskusji dotyczących tych relacji.

Spśród poruszanych wątków szczególnie istotna jest kwestia konsekwencji, jakie wynikają z różnego rozmieszczenia organizacji pozarządowych w strukturze organizacyjnej polityki społecznej. Można tutaj mówić o konsekwencjach dwojakiego rodzaju. Pierwszy rodzaj konsekwencji dotyczy wpływu funkcjonowania organizacji pozarządowych

na legitymizację całego systemu politycznego (opisywane przez Evę Sørensen zderzenie demokracji zorganizowanej terytorialnie z demokracją zorganizowaną funkcjonalnie), gdyż zwiększanie partycypacji społeczno-politycznej obywateli przez wręczanie im w działalność organizacji pozarządowych może mieć daleko idące skutki dla funkcjonowania całego systemu politycznego.

Drugi rodzaj konsekwencji dotyczy samych organizacji pozarządowych, ściślej zaś tego, czy mają być one podmiotami trzeciego sektora, czy też organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Tocząca się w krajach skandynawskich dyskusja na ten temat powinna nas ponownie uwrażliwić na zagrożenie wasalizacji organizacji pozarządowych, czyli proces, w którym podmioty trzeciego sektora w zamian za gwarancję otrzymywania wsparcia finansowego i organizacyjnego rezygnują z przysługującej im znacznej autonomii działania i zaczynają funkcjonować w zgodzie z jednostronnie ustalonymi priorytetami instytucji publicznych. Aby tak się nie stało, organizacje pozarządowe powinny dążyć do jak najszerzej współprodukcji w sferze polityki społecznej, na wszystkich trzech poziomach wymienionych przez Victora Pestoffa. Szeroka współprodukcja zagwarantuje bowiem, że nawet jeśli część organizacji pozarządowych zdecyduje się na daleko idącą jednostronną współpracę z instytucjami publicznymi, to i tak pozostaną możliwości wpływania na charakter tej współpracy przez inne instytucje obywatelskie.

Bartosz Pielniński jest adiunktem w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.

²⁵ P. Pierson: *The New Politics of the Welfare State*, „World Politics” 1996, nr 2, s. 143–179.

Katarzyna Górniak

Uwarunkowania współpracy międzysektorowej – co wynika z badań?

Analiza czynników kształtujących współpracę między organizacjami pozarządowymi a podmiotami sfery publicznej, jakie pojawiają się w dotychczasowych badaniach i omówieniach, rodzi trudności. Wynikają one przede wszystkim z tego, że większość badań skupia się na określeniu i uchwyceniu istniejącego stanu rzeczy, wskazując, jak wygląda, jak przebiega i jakie formy przyjmuje współpraca międzysektorowa, ale pomijając to, co tę współpracę kształtuje. Odpowiedź na to ostatnie pytanie jest możliwa na podstawie wtórnej interpretacji wyników badań i umieszczenia ich na szerszym tle oraz po zapoznaniu się z komentarzami zewnętrznych ekspertów, które pojawiają się w literaturze przedmiotu. W niniejszym artykule – odwołując się do przeprowadzonej kwerendy dostępnych badań – autorka pokazuje, jak są konceptualizowane uwarunkowania współpracy i jak do zawartych w nich twierdzeń, wniosków i tez odnoszą się uczestnicy procesu współpracy, czyli przedstawiciele organów i instytucji samorządowych oraz organizacji pozarządowych¹.

Omówienie czynników warunkujących współpracę międzysektorową należy rozpocząć od dwóch uwag ogólnych. Po pierwsze, dostępna literatura dotycząca tego tematu przyjmuje zazwyczaj perspektywę trzeciego sektora. Uwarunkowania są opisywane i analizowane głównie przez pryzmat doświadczeń organizacji pozarządowych i ich działań, niewiele uwagi poświęca się zaś procesowi współpracy i jego czynnikom z punktu widzenia administracji publicznej. Po drugie, o uwarunkowaniach współpracy pisze się głównie negatywnie, podając takie okoliczności i sytuacje, które stanowią przeszkody i trudności, rzad-

ko podejmując temat warunków, które współpracę wzmacniają lub utrwalają.

Przeprowadzona kwerenda² pokazuje, że uwarunkowania dotyczące współpracy między organizacjami pozarządowymi a podmiotami sprawującymi władzę są rozpatrywane głównie w dwóch wymiarach. Pierwszy wymiar – opisujący stan, sposób funkcjonowania oraz potencjał wewnętrzny trzeciego sektora i jego podmiotów – nie jest szczególnie mocno akcentowany czy rozbudowany. Inaczej ma się rzecz z drugim wymiarem, mianowicie uwarunkowaniami lokowanymi w otoczeniu zewnętrznym dla trzeciego sektora i w procesach, które

¹ Kwerendę badań i publikacji (literatury) dotyczących współpracy oraz badanie terenowe (fokusy i wywiady indywidualne z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych) przeprowadzono w okresie od kwietnia do lipca 2010 roku jako część projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”. Szerzej na temat projektu – por. tekst Małgorzaty Koziarek w tym numerze kwartalnika „Trzeci Sektor”.

² Przeprowadzona kwerenda opierała się na analizie ponad siedemdziesięciu publikacji, które mniej lub bardziej bezpośrednio dotyczyły współpracy między stroną publiczną a organizacjami pozarządowymi. Dokładny spis analizowanych publikacji znajduje się w ekspertyzie wyjściowej: M. Dudkiewicz, E. Bogacz-Wojtanowska, K. Górniak, G. Makowski: *Badania dotyczące współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010 [mps], będącej podstawą przygotowania niniejszego artykułu.

dotyczą partnerów z tego otoczenia i które postrzega się w pewnym sensie jako niezależne od samego funkcjonowania organizacji pozarządowych i ich kondycji. Ten drugi wymiar jest niewątpliwie bardziej rozbudowywany i zróżnicowany, cieszy się również większym zainteresowaniem badaczy (opisy są pogłębione, wnikiwe i operują mniejszym poziomem ogólności niż w wypadku pierwszego wymiaru). Zapewne ma na to wpływ często pojawiająca się w opisie badań sugestia, że wprawdzie same organizacje – z właściwymi dla nich stylami działania – również ponoszą odpowiedzialność za określony stan współpracy, są one jednak słabszym partnerem i w dużej mierze zależnym od czynników zewnętrznych. Oprócz wspomnianych dwóch głównych wymiarów można wyodrębnić jeszcze jedno spojrzenie na uwarunkowania współpracy trzeciego sektora i administracji publicznej, jakie występuje w literaturze przedmiotu, mianowicie są to kwestie dotyczące pewnych ogólnych właściwości życia społecznego i jego instytucji.

Co z tym sektorem?

Badacze zajmujący się opisem sytuacji trzeciego sektora w ujęciu współpracy z administracją publiczną dostrzegają, że niewątpliwie duże znaczenie dla jakości tej kooperacji ma to, jak organizacje działają i w jakim stanie się znajdują. Wskazania w tym zakresie dotyczą kilku kwestii, które się co prawda przenikają, ale które można wyodrębnić i analizować oddzielnie. Są to: potencjał społeczno-finansowo-organizacyjny, sprawczość organizacji, mobilizacja do współdziałania z innymi partnerami społecznymi.

Diagnostując potencjał organizacji pozarządowych, zwykle pisze się o jego brakach, deficytach, zaniedbaniach i niskim poziomie profesjonalizacji działań³, co w rezultacie negatywnie wpływa na współpracę i stawia podmioty trzeciego sektora na słabszej pozycji w stosunku do administracji publicznej, sprzyja także nie najlepszemu postrzeganiu przez otoczenie zewnętrzne. Niski potencjał umożliwia definiowanie przez władze, szczególnie lokalne, organizacji pozarządowych jako petentów (klientów) ubiegających się o środki finansowe, nie zaś dostrzeganie w nich partnerów, z którymi należy uzgadniać kierunki działania czy sposoby realizacji zadań publicznych.

Na ten niski potencjał składa się kilka czynników. Najważniejsze z nich to zła sytuacja finansowa organizacji pozarządowych i notoryczne trudności w zachowaniu ciągłości finansowania działań⁴, co przekłada się bezpośrednio na (małą) skalę i (niską) jakość podejmowanych przedsięwzięć. Również nikle zaplecze społeczne podmiotów niepublicznych i niewielkie zasoby ludzkie osłabiają ich możliwości działania. Aktywność wielu organizacji jest oparta na pracy wolontariuszy i społeczników, co sprawia, że nie są oni w stanie systematycznie zarządzać ich funkcjonowaniem, tym samym inicjatywy takich podmiotów mają często charakter spontaniczny czy nawet przypadkowy. Działające w ten sposób organizacje są trudne do zaakceptowania przez administrację jako stały partner współpracy, ponieważ stają się nieprzewidywalne. Poza tym charakterystyczny dla Polski „model leaderski” aktywności podmiotów trzeciego sektora⁵ nie prowadzi do wypracowania stałych metod działania, nie wykazuje również cechy trwałości, silnie jednak warunkuje

³ Por.: P. Gliški: *Trzeci sektor w Polsce: stan obecny, bariery rozwoju*, [w:] M. Szczepański, A. Śliz (red.): *Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Uniwersytet Opolski, Tychy–Opole 2004; idem: *Bariery samoorganizacji obywatelskiej*, [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.): *Niepokoje polskie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004; *Diagnoza problemów funkcjonowania organizacji pożytku publicznego*, Zakład Badań Naukowych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Warszawa 2008; M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008; J. Herbst: *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej Polsce – bilans czterech lat*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

⁴ Por.: M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2008*, op. cit.; K. Olek: *Praktyka funkcjonowania i rozwoju organizacji pozarządowych*, [w:] J. Babiak, W. Sługowski (red.): *Rola organizacji pozarządowych w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Doświadczenia i wyzwania*, Instytut Konsultantów Europejskich, Warszawa 2009; E. Bogacz-Wojtanowska: *Zakres, formy i obszary współpracy organizacji pozarządowych i samorządów województwa małopolskiego*, [w:] E. Bogacz-Wojtanowska, G. Praweńska-Skrzypek (red.): *Współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego w województwie małopolskim*, Dom Wydawniczy „Officina”, Kraków 2006; W. Dec: *Diagnoza potrzeb trzeciego sektora w województwie lubelskim*, Lubelski Ośrodek Samopomocy, Lublin 2009.

⁵ Por. P. Gliški: *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.

jakość współpracy, która jest oparta na osobistych i często nieformalnych relacjach lidera z przedstawicielami władzy. Organizacje doświadczają także wielu trudności organizacyjnych, nie dysponują na przykład odpowiednim zapleczem infrastrukturalnym (lokal, sprzęt) i nie wykorzystują nowych technologii⁶. Trudności organizacyjne są ponadto związane z samym sposobem zarządzania podmiotem (prowadzenie dokumentacji i księgowości, zagadnienia prawne, propagowanie działań). Badania wskazują, że wielu działaczy ma kłopot z tą sferą funkcjonowania organizacji, tym samym deprecjonuje ją, uważając za nieistotną z punktu widzenia merytorycznych motywacji towarzyszących zakładaniu organizacji, i rekompensuje braki w tym zakresie, rozbudowując sferę aksjologiczno-ideologiczną. Jak wskazują niektórzy komentatorzy, prowadzi to do powstawania nieuzasadnionych mitów⁷ (niezbędności, wyjątkowej ważności, bezinteresowności, szczególnej szlachetności), uniemożliwiających współpracę opartą na uzgadnianiu interesów i odwoływaniu się do racjonalnych przesłanek.

Akcentowanie uwarunkowań związanych z potencjałem wewnętrznym organizacji pozarządowych w ujęciu współpracy z administracją publiczną pojawiło się w badaniach wyraźnie dopiero po 2004 roku, czyli po wejściu w życie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*⁸ (UDPP) z 2003 roku. Wprawdzie wcześniejsze uwagi o słabej kondycji trzeciego sektora nie były rzadkie, ale słabość ta była traktowana jako immanentna cecha funkcjonowania podmiotów niepublicznych. Obecnie jednak jest ona postrzegana jako przeszkoda w rozwoju organizacji pozarządowych, utrudniająca kształtowanie relacji z podmiotami sektora publicznego, ponieważ utrwala (duże) dysproporcje między obiema stronami kooperacji.

Wyniki badań opisywane w publikacjach dotyczących współpracy wskazują również, że istotnym elementem jej kształtowania jest poczucie sprawstwa⁹, które powinno być wpisane w przyjętą przez organiza-

cje pozarządowe definicję ich roli oraz świadomość możliwości oddziaływania w środowisku działania. Można zatem założyć, że tam, gdzie organizacje mają poczucie sprawstwa, współpraca wygląda zupełnie inaczej – jest wielostronna, zróżnicowana i oparta na prawdziwym współdziałaniu. Im większa będzie zatem sprawczość organizacji – zainteresowanie sprawami ogólnymi, nieograniczanie się tylko do własnych problemów i interesów, dostrzeganie powiązań między własnymi interesami a pożytkiem publicznym, zdolność do postrzegania długofalowych korzyści, ale również umiejętność wykorzystywania swoich atutów (praca społeczna, innowacyjność rozwiązań, gospodarność), przekonanie, że rezultaty pracy organizacji przyczyniają się do kształtowania pożytku publicznego, otwartość na propozycje i szanse zewnętrzne – tym lepiej (bardziej partnersko) będzie się układać współpraca z administracją publiczną.

Rozpatrując uwarunkowania wewnętrzne, wielu badaczy, przede wszystkim pochodzących ze środowiska trzeciego sektora, podkreśla, że ważnym czynnikiem wpływającym na jakość współpracy z sektorem państwowym jest poziom kooperacji między samymi organizacjami¹⁰. Wskazują oni, że problemy w relacjach z administracją publiczną wynikają w dużej mierze z braku umiejętności w nawiązywaniu współpracy z innymi organizacjami – zarówno na poziomie działań merytorycznych (koordynowanie, ustalanie, wspólne prowadzenie zadań), jak i na poziomie budowania reprezentacji czy wspierania innych organizacji. Takiego stanu rzeczy upatruje się, z jednej strony, w dużym rozproszeniu organizacji pozarządowych, z drugiej zaś strony – w niechęci samych organizacji do partycypacji i współpracy z innymi (federalizacja). Ogólnie, w opinii badaczy, brak federalizacji i współdziałania między organizacjami pozarządowymi prowadzi do tego, że podmioty trzeciego sektora nie są zdolne do wypracowania długofalowych zasad określających współpracę z administracją publiczną i uzyskania realnego wpływu na jej kształt.

⁶ Por.: M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2008*, op. cit.; K. Olek: *Praktyka funkcjonowania i rozwoju organizacji pozarządowych*, op. cit.

⁷ Por. R. Skrzypiec: *Mity pozarządowych aktywistów, czyli dlaczego warto słuchać teoretyków*, [w:] P. Glišński, A. Kościanański (red.): *Siciński i socjologia*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2009.

⁸ DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

⁹ Por. M. Misztal: *Dialog obywatelski w Polsce*, [w:] P. Glišński, A. Kościanański, *Siciński i socjologia*, op. cit.

¹⁰ Por.: A. Jachimowicz: *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa [br.]; P. Marciniak: *Ostrożne partnerstwo. Monitoring relacji między samorządem wojewódzkim a organizacjami pozarządowymi (wstępne wyniki badań)*, [w:] P. Glišński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.): *Samooorganizacja społeczeństwa polskiego – III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002; P. Glišński: *Podstawowe słabości – niektóre sukcesy Trzeciego Sektora*, [w:] *ibidem*.

Otoczenie trzeciego sektora

Przeprowadzona kwerenda literatury pozwala również stwierdzić, że co prawda kondycja organizacji pozarządowych jest ważna dla jakości współpracy, ale nie determinuje jej ostatecznie. Znacznie istotniejsze uwarunkowania występują w otoczeniu organizacji pozarządowych, można je zatem określić mianem uwarunkowań zewnętrznych. Należą do nich takie kwestie, jak nastawienie przedstawicieli administracji publicznej do organizacji pozarządowych i idei współpracy (poziom świadomości i mentalności), tradycja współpracy, poziom legislacji, polityczne uwarunkowania funkcjonowania podmiotów władzy (poziom sprawowania polityki) oraz jakość lokalnych sieci powiązań.

Niewątpliwie najwięcej miejsca w literaturze poświęca się postawom, jakie przyjmują przedstawiciele administracji publicznej wobec roli organizacji pozarządowych w środowisku lokalnym, szerzej – w społeczeństwie¹¹. Otwartość lub zamknięcie się na działania podmiotów trzeciego sektora w bardzo dużym stopniu rzutuje na jakość współpracy (im władze są bardziej przychylnie organizacjom oraz świadome ważności ich istnienia i podejmowanych przez nie działań, tym współpraca ta lepiej, skuteczniej i sprawniej się układa). W wielu komentarzach pojawia się nawet sugestia, że ten typ uwarunkowań jest najistotniejszy z punktu widzenia wzajemnych relacji, stawia bowiem administrację publiczną w pozycji dominującej i czyni ją odpowiedzialną za stan współpracy, odbierając tym samym walor sprawczości trzeciemu sektorowi.

Najważniejsze wątki związane z poziomem świadomości przedstawicieli administracji publicznej, jakie pojawiają się w badaniach i ich interpretacjach, często są formułowane jako zarzuty kierowane w stronę administracji publicznej. Dotyczą one przede wszystkim: definiowania przez urzędników swojej roli jako „głównego rozgrywającego” w sferze

publicznej i zachowań paternalistycznych, niskiego poziomu świadomości zasad i procedur organizujących społeczeństwo oparte na zasadach demokratycznych oraz partycypacyjnych, traktowania współpracy jako formalnego, wymuszonego obowiązku, instrumentalizacji organizacji pozarządowych, niskiego poziomu wiedzy dotyczącej znaczenia organizacji pozarządowych i stereotypowego ich postrzegania, braku merytorycznego przygotowania do pełnienia swojej funkcji przez urzędników oddelegowanych do współpracy z organizacjami pozarządowymi i brak ich rozeznania w działaniach organizacji na własnym terenie.

Z kwestią nastawienia i świadomości jest także związany czynnik doświadczeń dotychczasowej współpracy¹². Ważnym uwarunkowaniem obecnej kooperacji jest zatem to, jak została ona nawiązana i w jaki sposób się rozwijała, szczególnie w okresie przed wejściem w życie UDPP (jako przyjmowała formy, czego dotyczyła, jakie było wzajemne nastawienie). Tym samym, jak pokazują badania opisywane w analizowanej literaturze przedmiotu, przeszłe doświadczenia rzutują w dużej mierze na dalsze procesy instytucjonalizacji i profesjonalizacji lokalnej współpracy.

Duże znaczenie w dostępnych badaniach na temat współpracy między podmiotami trzeciego sektora i administracji publicznej przypisuje się również czynnikowi związanemu z uregulowaniami prawnymi¹³. Prawo pojawia się jako czynnik inicjujący współpracę – od jego jakości oraz interpretacji i wykorzystywania możliwości, które oferuje, zależy to, jak będzie się rozwijać współpraca. Uwarunkowania legislacyjne (różnego rodzaju, nie tylko dotyczące bezpośrednio organizacji pozarządowych) tworzą ważne ramy odniesienia wzajemnych relacji – mogą sprzyjać współpracy lub stanowić przeszkodę w jej budowaniu.

¹¹ Por.: M. Dudkiewicz: *Technokraci dobroczynności. Samoświadomość społeczna pracowników organizacji pozarządowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009; G. Skąpska (red.): *Opiekuńczość czy solidarność. Obywatelskie formy współpracy z władzami lokalnymi oraz pomocy społecznej*, Fundacja „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji”, Kraków 1998; Z. Woźniak: *Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.): *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego – III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, op. cit.

¹² Por. A. Jachimowicz: *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej*, op. cit.

¹³ G. Makowski, M. Rymasz: *Jakі mamy pożytek z „Ustawy o działalności pożytku publicznego?”*, „Analizy i Opinie”, nr 82, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008; G. Makowski (red.): *U progu zmian. Pięć lat „Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008; J. Kotowski, A. Skibiński: *Współpraca z organizacjami pozarządowymi – zmiana regulacji panaceum na wszystko? Ale czy na pewno?*, [w:] J. Babiak, W. Sługowski (red.): *Rola organizacji pozarządowych w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Doświadczenia i wyzwania*, op. cit.

W większości prezentacji wyników badań docenia się uchwalenie *UDPP*, podkreślając pozytywne konsekwencje tego uregulowania: docenienie roli organizacji pozarządowych, inicjowanie nawiązywania współpracy na wielu płaszczyznach, a nie – jak dotąd – tylko na płaszczyźnie finansowej, wprowadzenie procedur regulujących współpracę (przejrzystość), uporządkowanie kwestii przekazywania środków. W wielu bardziej pogłębionych analizach pojawiają się jednak głosy, że realne skutki obowiązywania *UDPP* nie są aż tak pozytywne, uruchomiła ona bowiem procesy w obrębie samego trzeciego sektora, które nie są dla niego korzystne, tym samym zaś nie są korzystne dla jakości współpracy z władzą publiczną. Badacze wskazują, że *UDPP* prowadzi w praktyce do stworzenia układu „zleceniodawca (jednostka samorządu terytorialnego) – wykonawca (organizacja pozarządowa)” i wcale nie sprzyja budowaniu kultury partnerstwa, lecz przynosi odwrotny skutek, przejawiający się w utrzymywaniu relacji hierarchicznych. Przyczynia się również do nadmiernego formalizmu podejmowanych działań (zapisy *UDPP* są co prawda zazwyczaj realizowane i wypełniane, ale często przyjmują formę pozorną, *pro forma*). Ustawa sprzyja także utrwaleniu procesów prowadzących do swoistej oligarchii – podziału w obrębie trzeciego sektora na organizacje o stabilnej sytuacji i podmioty małe, działające spontanicznie, o słabej kondycji, które są marginalizowane w procesie współpracy. Tym samym partnerem administracji samorządowej staje się tylko część trzeciego sektora, niekoniecznie najbardziej reprezentatywna. Uniemożliwia to również współpracę w obrębie samego sektora niepublicznego i występowanie wobec administracji publicznej jako środowiska mającego wspólne interesy, co w rezultacie znacznie osłabia organizacje pozarządowe.

Innym opisywanym w literaturze przedmiotu czynnikiem, jaki wpływa na relacje między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną, jest sposób uprawiania lokalnej polityki i postaw wo-

bec niej ludzi władzy¹⁴. Wiele badań (głównie akademickich) dowodzi, że specyfiką polskiej rzeczywistości lokalnej jest nadmierna sieć osobistych relacji między sektorem publicznym a trzecim sektorem – apolityczność organizacji i brak strukturalnych powiązań z organami władzy stają się pozorne. W rezultacie dochodzi do zatarcia odmienności stylów działań, zróżnicowanego postrzegania rzeczywistości, braku kontroli, a także do uruchamiania procesów patologicznych – w działaniach zarówno samorządowców, jak i organizacji (klientelizm, uznaniowość i arbitralność decyzji, wykluczanie „nie swoich” organizacji z udziału w podziale środków finansowych, a uprzywilejowanie „swoich” organizacji, niezmienność reguł, podejmowanie decyzji nie w związku z realnymi potrzebami lokalnymi, ale w imię własnego interesu), co w konsekwencji uniemożliwia współpracę zgodną z ogólnie przyjętymi zasadami.

Upolitycznienie organizacji pozarządowych łączy się z inną właściwością życia lokalnego – jakością lokalnych sieci powiązań, które również warunkują charakter współpracy¹⁵. Warto w tym miejscu podkreślić, że analizowane wyniki badań wskazują jednocześnie na pewien paradoks. Z jednej strony, zachodzą opisane wyżej, negatywnie wpływające na współpracę procesy związane z upolitycznieniem organizacji pozarządowych, z drugiej jednak strony, badacze wskazują na znaczenie w tym ujęciu rodzaju i jakości lokalnych sieci powiązań. Okazuje się, że im mniej są one sformalizowane, tym harmonijniej układa się współpraca – występuje większa otwartość samorządowców, lepsze rozumienie postaw i oczekiwań formułowanych przez organizacje pozarządowe, dopuszczenie podmiotów trzeciego sektora do procesów decyzyjnych. Taka konstatacja oznacza, że nadal wiele we wzajemnych relacjach zależy od osobistej motywacji urzędników i samorządowców oraz od nieformalnych kontaktów łączących ich z przedstawicielami organizacji pozarządowych, nie zaś od

¹⁴ Por.: J. Kurczewski (red.): *Lokalne społeczności obywatelskie*, Ośrodek Badań Społecznych Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003; J. Boczoń: *Możliwości współpracy sektora pozarządowego z sektorem publicznym*, [w:] J. Boczoń, M. Załuska (red.): *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 1998; P. Marciniak: *Ostrożne partnerstwo. Monitoring relacji między samorządem wojewódzkim a organizacjami pozarządowymi (wstępne wyniki badań)*, op. cit.

¹⁵ Por.: J. Bartkowski: *Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Wydawnictwo Akademickie „Zak”, Warszawa 2003; B. Lewenstein, H. Palska: *Organizacje pozarządowe na scenie publicznej Polski okresu transformacji: dynamika rozwojowa i relacje z władzą – analiza badań jakościowych*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.): *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego – III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, op. cit.; W. Łukowski: *Wiązki transakcyjne w lokalnej przestrzeni społecznej*, [w:] B. Jałowiecki, W. Łukowski (red.): *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006.

procedur czy akceptacji zasad organizujących współpracę.

Ostatni typ uwarunkowań współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją dotyczy ogólnych właściwości życia społecznego i zawiera takie czynniki, jak jakość społeczeństwa obywatelskiego i poziom kapitału społecznego. Uwarunkowania te są zwykle wymieniane w bardzo ogólnych analizach¹⁶, ale w opinii badaczy i naukowców rzutują również na kształt współpracy, choć nie tak bezpośrednio, jak wspomniane wcześniej czynniki. Poza tym w pewnym sensie stanowią również ich wspólny mianownik.

Na jakość współpracy w Polsce będą zatem wpływać ułomności (niedoskonałości) społeczeństwa obywatelskiego, które nie było w stanie w pełni się ukształtować po transformacji ustrojowej, i związany z tym niski poziom kapitału społecznego (w rozumieniu Roberta D. Putnama). W społeczeństwie nie wykształciły się niezbędne cechy i mechanizmy, czyniące kontakty między administracją a organizacjami pozarządowymi naturalnymi i oczywistymi. Przyczyn tego stanu rzeczy – niedojrzałości społeczeństwa obywatelskiego i rosnącej w siłę demokracji proceduralnej – analitycy badań upatrują w wielu wymiarach: przerwanej ciągłości działań obywatelskich, łączeniu ich w przeszłości z działalnością niepodległościową (polityczną czy propaństwową), braku edukacji obywatelskiej po 1989 roku, „zdradzie” elit (niechęć nowych elit po 1989 roku do budowania społeczeństwa obywatelskiego), występowaniu silnych i dobrze zorganizowanych grup interesów politycznych, nieprzychylnych warunkach instytucjonalnych. Sytuacja ta prowadzi do pogłębiającej się przewagi demokracji proceduralnej i słabego uczestnictwa obywateli (w tym zorganizowanych grup, czyli organizacji pozarządowych) w procesach przygotowywania i podejmowania decyzji o charakterze społecznym (publicznym), które w szerokim zakresie uwzględniałyby realizację różnorodnych interesów, potrzeb i praw przysługujących obywatelom. W rezultacie wystę-

puje brak równowagi między obywatelami i ich siłą oddziaływania a przedstawicielami administracji publicznej i możliwościami (instrumentami), jakimi dysponują, które czynią z nich „rozgrywających” tej współpracy.

Uwarunkowania współpracy w perspektywie przedstawicieli administracji samorządowej i organizacji pozarządowych

Na koniec przeglądu uwarunkowań współpracy warto oddać głos głównym uczestnikom tego procesu, czyli urzędnikom samorządowym i działaczom trzeciego sektora, którzy w badaniach jakościowych przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych dyskutowali nad czynnikami kształtującymi kooperację podmiotów publicznych i niepublicznych¹⁷. Już na wstępie należy podkreślić, że, po pierwsze, ich głos był w wielu sprawach spójny i jednobrzmiący (analogicznie akcentowali ważność uwarunkowań i ich wpływ na kształt współpracy), po drugie, wnioski, do jakich dochodzili, nie różnią się istotnie od tych, które są wynikiem kwerendy literatury.

Za paradoks trzeba uznać to, że badani, mówiąc o współpracy, koncentrowali się na dwóch pozornie sprzecznych zagadnieniach – wzajemnych postawach i świadomości (dobre relacje, nastawienie, atmosfera, zaufanie) oraz kwestiach związanych z prawem i stosunkiem do niego, przy czym pierwszy typ uwarunkowań mieści się w sferze obyczaju (zwyczaju) i trudno jest go zinstytucjonalizować, drugi zaś podlega bardzo formalnym uregulowaniom i jest z natury mało dynamiczny.

Badani właściwie nie podważali znaczenia prawa w kształtowaniu współpracy międzysektorowej – doceniali jego wagę, rzadko kwestionowali konkretne zapisy. Zarówno przedstawiciele organizacji pozarządowych, jak i urzędnicy dostrzegali pozytywny wpływ prawa na współpracę w tym zakresie, w jakim tworzy ono podstawę upowszechniania

¹⁶ Por.: P. Broda-Wysocki: *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2003; C. Trutkowski, S. Mandel: *Kapitał społeczny w małych miastach*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005; J. Herbst: *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej, Warszawa 2005; J. Wódz: *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka*, [w:] A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański (red.): *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2005; A. Kościański, W. Misztal (red.): *Spółczesność obywatelska. Między ideą a praktyką*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008.

¹⁷ Szczegółowe wyniki badań znajdują się w raporcie: E. Bogacz-Wojtanowska, M. Dudkiewicz, K. Górniak, G. Makowski, A. Stokowska: *Raport cząstkowy nt. współpracy międzysektorowej (na podstawie badań jakościowych)*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010 [mps].

się dobrych praktyk, które bez uregulowania w przepisach byłyby trudne do szerszego stosowania. Prawo ułatwia czasem przekroczenie granicy między światem administracji i organizacji i odgrywa rolę motywatora w nawiązywaniu współpracy, nie powodując jednocześnie przeregulowania. Można zatem stwierdzić, że *UDPP* wpisała się trwale jako pozytywna okoliczność warunkująca współpracę.

Badanych różni jednak stosunek do obowiązującego prawa i przypisywanie mu odmiennych funkcji. Można postawić tezę, że dla urzędników liczy się przede wszystkim litera prawa (są zachowawczy w kształtowaniu współpracy), z kolei dla działaczy organizacji – duch prawa i to, co może wynikać z zapisów legislacyjnych (jakie szanse i możliwości wyznaczają, jaka jest ich sprawczość i jak można je pozytywnie, ale jednocześnie twórczo wykorzystać). O ile dla urzędników prawo stanowi nienaruszalną i nieprzekraczalną podstawę działania, o tyle przedstawiciele trzeciego sektora nie podchodzą do prawa tak sztywno i rygorystycznie. Akt prawny, szczególnie *UDPP*, nie jest dla nich ostatecznym wyznacznikiem czy niezmiennym schematem określającym działania, stanowiąc raczej zbiór wskazówek, które trzeba uwzględnić przy wyznaczaniu lokalnych standardów i określaniu współpracy. Działacze trzeciego sektora zdają sobie bowiem sprawę z tego, że prawo, po pierwsze, jest niedoskonałe, nieprecyzyjne i nie jest w stanie opisać wszystkich sytuacji, po drugie, skutki jego stosowania są niekiedy odwrotne do intencji ustawodawcy. Reprezentanci organizacji uważają zatem, że – jak powiedział jeden z badanych – „ustawa jest drogowskazem”, czyli postrzegają prawo jako swoisty potencjał, który należy elastycznie (dostosowując do sytuacji) wykorzystywać i poza który trzeba wychodzić, jeśli wymaga tego sytuacja. Dla organizacji pozarządowych prawo musi być przede wszystkim użyteczne.

Prawo wpływa zatem na kształt współpracy i podejmowanych działań, ale badani uczestnicy tego procesu sugerują, że w rzeczywistości prawo nabiera znaczenia przez moc sprawczą, jaką przypisuje mu dany urzędnik (dany urząd, dana instytucja), ponieważ przepis można „obejść” lub zinterpretować zgodnie w własnym uznaniem, a także stosować go w taki sposób, który nie będzie korzystny dla jednej ze stron. Duże znaczenie ma w tym wypadku mało precyzyjna i nieweryfikowalna kategoria dobrej woli strony, która jest silniejsza, czyli strony samorządowej – bez tej dobrej woli prawo bę-

dzie bowiem nieskutecznym narzędziem kształtowania współpracy i tym samym wzajemnych relacji.

Hasła „partnerstwa”, „zachowania odpowiedniej postawy wobec drugiej strony” (zarówno administracji, jak i organizacji pozarządowej), „dobrych relacji” pojawiały się w wypowiedziach uczestników badań tak często, że można je uznać za kluczowe uwarunkowania jakości współpracy. W pozycjonowaniu ich ważności badani są wyjątkowo zgodni, różni ich jednak sposób definiowania i rozumienie tych haseł (tabela 1).

Z zestawienia ujętego w tabeli 1 wynika, że przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego bardziej koncentrują się na kwestiach związanych ze sferą deklaracji i odwołują się do ogólnych wartości (aksjologia), które trudno jest zoperacjonalizować w praktyce. Poza tym widzą organizacje pozarządowe jako stronę, której zadaniem jest ułatwianie współpracy. Oczekują zatem otwartości, szacunku i zrozumienia dla swoich działań, w tle pobrzmiewa jednak teza o nieprzeszkadzaniu w realizacji ustawowych zadań urzędniczych i dominującej (ważniejszej) pozycji. Z kolei przedstawiciele organizacji pozarządowych są mniej koncyliacyjni w stosunku do urzędników i koncentrują się w dużej mierze, z jednej strony, na wytykaniu wad reprezentantów sektora publicznego, z drugiej zaś strony – na formułowaniu bardzo konkretnych oczekiwań i stawianiu wymagań. Różnica ta jest szczególnie widoczna w definiowaniu kategorii partnerstwa. Dla urzędników partnerstwo to zdolność do ustępstw i cierpliwości wobec drugiej strony, czyli organizacji. Dla podmiotów trzeciego sektora partnerstwo jest kategorią znacznie szerszą i bardziej rozbudowaną – dotyczy współdziałania, ale akcentuje to, jak powinni się zachowywać i w jaki sposób mają działać urzędnicy.

Warto wskazać jeszcze jeden paradoks związany z samorządowcami. Bardziej dogłębna analiza ich wypowiedzi ujawnia rozdzźwięk między sferą deklaracji (posługiwanie się językiem wartości i zasad nadrzędnych, co do których są zgodni i których nie odrzucają – partnerstwa, wspólnotowości, równości) a sferą praktyki, która nie zawsze odzwierciedla te wartości. Może to wynikać z negatywnej oceny organizacji pozarządowych i ich liderów (przypisywanie takich cech, jak roszczeniowość, pieniactwo, brak potencjału) oraz z nieświadomego przyjmowania pozycji nadrzędnej (decydującej). Tym samym urzędnicy wpisują się automatycznie w rolę edukatora-wychowawcy organizacji pozarządowych, co w praktyce jest zaprzeczeniem deklarowanych wartości, stanowiąc

Tabela 1. Podsumowanie głównych wątków w wypowiedziach dotyczących postaw, relacji i partnerstwa, wskazywanych jako uwarunkowania dobrej współpracy*

Grupa respondentów	Charakterystyczne elementy wypowiedzi		
	Odpowiednia postawa	Dobre relacje	Partnerstwo
Przedstawiciele administracji publicznej	• potrzeba uznania, że organizacje są kompetentnymi partnerami • zrozumienie dla specyfiki funkcjonowania partnera (w tym wypadku organizacji pozarządowej) • zrozumienie (ze strony organizacji), że administracja nie zawsze ma świadomość wszystkich problemów i potrzeb • otwartość w kontaktach • kultura osobista • przejawianie rzeczywistego zainteresowania działalnością organizacji • pokazywanie przez organizacje chęci współpracy z administracją	• równość • komunikatywność • dobra wola obu stron • wzajemne zrozumienie	• zdolność do kompromisu • cierpliwość
Przedstawiciele organizacji pozarządowych	• zrozumienie dla specyfiki funkcjonowania partnera (w tym wypadku administracji publicznej) • tolerancja dla spontanicznego charakteru działalności organizacji • otwartość administracji na potrzeby trzeciego sektora • wzajemne zrozumienie potrzeb • gotowość administracji do rozważenia sygnalizowanych problemów	• unikanie budowania stosunków opierających się na podległości i dominacji (po obu stronach) • komunikatywność • nie wyręczanie organizacji, ale pomaganie im w działalności • unikanie formalności • unikanie sytuacji prowadzących do konfrontacji między organizacjami	• współinicjowanie działań • unikanie relacji „zleceniodawca – zleceniobiorca” • poszanowanie odrębności organizacji • szacunek dla organizacji • wzajemne dopełnianie się w codziennym funkcjonowaniu • „dyplomacja”

Źródło: E. Bogacz-Wojtanowska, M. Dudkiewicz, K. Górniak, G. Makowski, A. Stokowska: *Raport cząstkowy nt. współpracy międzysektorowej (na podstawie badań jakościowych)*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010 [mps], cz. 3 (tabelę opracował Grzegorz Makowski).

* Cechy oznaczone pogrubioną czcionką były zgodnie podkreślane przez przedstawicieli organizacji i administracji samorządowej.

wyraz paternalizmu. Zasada partnerstwa jest więc rozumiana dość szczególnie przez reprezentantów strony samorządowej – partnerstwo zakłada istnienie partnera, czyli drugiej strony, ale niekoniecznie liczenie się z jego opinią, zdaniem czy stanowiskiem. Prowadzi to do podejmowania działań pozornych czy fasadowych, na co szczególnie zwracają uwagę organizacje pozarządowe.

Sytuacja taka może być wyrazem przekonania (niewyrażonego nigdzie bezpośrednio przez samorządowców, a milcząco i nieświadomie akceptowanego przez organizacje pozarządowe), że współpraca międzysektorowa jest oparta na braku równowagi, która nigdy nie zostanie osiągnięta. Podmioty trzeciego sektora stoją więc w pewnym sensie na przegranej pozycji, są bowiem strukturalnie słabsze – nie mają tak skutecznych narzędzi wy-

wierania wpływu i oddziaływania na urzędników. Ich sprawczość jest zatem niska (tak ją przynajmniej same definiują) i w starciu z silniejszym partnerem, z którym niekiedy pozostają w finansowej zależności, przegrywają.

Do „miękkich czynników” kształtujących współpracę należy także kategoria zaufania, choć – co interesujące – aspekt ten był podnoszony niemal wyłącznie przez przedstawicieli administracji samorządowej. Podkreślali oni, że współpraca układa się lepiej wówczas, gdy jest oparta właśnie na wzajemnym zaufaniu, wtedy bowiem ma szansę zrównoważyć problemy wynikające z nadmiernej formalizacji stosunków między organizacjami i administracją, a nawet ich biurokratyzacji. W jednej dyskusji w trakcie badań wyrażono również przekonanie, że współpraca międzysektorowa oparta na zaufaniu jest

możliwa tylko tam, gdzie już trwa od pewnego czasu i ma swoją tradycję.

Można zatem przyjąć, że zarówno prawo, jak i dobre relacje (partnerstwo) są uważane za sprzyjające udanej i satysfakcjonującej współpracy – i właśnie jako elementy korzystne, pozytywne i ułatwiające współdziałanie były postrzegane przez osoby badane z obu sektorów, choć sposób ich definiowania nie był jednoznaczny. Respondenci wymieniali jednak także uwarunkowania, które były przez nich uznawane za negatywne (utrudniające współpracę lub stanowiące przeszkodę w jej nawiązaniu). Do tych czynników badani zaliczali wewnętrzną słabość i bierność trzeciego sektora, które przejawiają się, według nich, w braku wewnętrznej solidarności i jedności. Jest to często konsekwencja konfliktów lub sprzeczności interesów, jaką wywołuje konkurencja w dostępie do środków publicznych. Słabością trzeciego sektora jest również swoisty marazm, wynikający – głównie w opinii samorządowców – z braku liderów, którzy byłiby zdolni do zaktywizowania organizacji i ich członków, stając się jednocześnie wewnętrznymi autorytetami, a następnie „lokomotywami” współpracy.

Innym elementem negatywnie wpływającym na współpracę – mieszczącym się w sferze dobrych relacji, ale wyraźnie akcentowanym przez badanych – jest brak kompetencji do współpracy. Wyraża się on przede wszystkim nieznaną odmianą warunków funkcjonowania drugiej strony (organizacje nie wiedzą, jak działa urząd oraz jak funkcjonują organy i instytucje samorządowe, z kolei samorządowcy nie orientują się, na jakich zasadach działają podmioty niepubliczne, jaka jest ich specyfika, jakie mają ograniczenia). Wzajemny brak wiedzy o sobie przekłada się na niezrozumienie działań drugiej strony, formułowanych przez nią oczekiwań czy wymagań.

Współpracę utrudnia również nadmierna biurokracja i formalizacja tego procesu, związana głównie z kwestiami finansowymi. Badani wskazują, że zbyt skomplikowane i długotrwałe procedury zabijają ducha dobrego współdziałania, a wraz z brakiem wiedzy o sobie wywołują nieporozumienia i konflikty, które negatywnie odbijają się na wzajemnych relacjach.

Niepokój rozmówców budzi również nadmierny brak formalizmu we wzajemnych relacjach, co czyni współpracę nieprzejrzystą i negatywnie ją kształtuje, wywołuje bowiem zjawiska o charakterze patologicznym (klientelizm, faworyzacja „swoich”, uprzywilejowanie klubów sportowych, łączenie funk-

cji publicznych z działaniami w organizacji). W opinii obu stron, sytuacja taka jest wyjątkowo niekorzystna dla rozwoju współpracy, ponieważ tworzy nierówności i w praktyce kwestionuje wartości partnerstwa, zaufania i otwartości, prowadzi także do wytworzenia negatywnego kapitału społecznego, który nie sprzyja harmonijnym stosunkom, nie opiera się na merytorycznej jakości działań i ułatwia stosowanie nielegalnych i nieaprobowanych społecznie metod w docieraniu do celu. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest ponadto eliminowanie tych organizacji, które sprzeciwiają się panującym zasadom, na przykład przez odbieranie lub nieprzyznawanie im dotacji.

Czynniki kształtujące współpracę organizacji pozarządowych z administracją publiczną można rozpatrywać na wielu płaszczyznach. Niektóre z nich są bardziej wymierne i konkretne, inne mniej, większość jednak kształtuje się w długotrwałych procesach i relacjach, co oznacza, że trudno jest przyspieszyć ich pozytywne oddziaływanie. Tym bardziej że, jak wynika z opinii badanych, mieszczą się one raczej w sferze trudno podlegającej formalizacji, są to bowiem przede wszystkim: przestrzeganie zasady partnerstwa, zachowywanie otwartej postawy wobec drugiej strony, nieustanny wysiłek na rzecz budowy dobrych relacji, wzajemne zaufanie i zrozumienie swoich ról, funkcji i zadań, jednakowy stosunek do prawa i zasad określających współpracę.

Dla jakości współpracy istotne jest również zbieżne postrzeganie spraw, co do których ogólnie obie strony się zgadzają – występowanie mechanizmu, który w socjologii dyskursu jest nazwany „przekładalnością perspektyw”. Przyjmowanie zupełnie odmiennych perspektyw i różne rozumienie tych samych czynników przekłada się w praktyce na ogólną opinię o wzajemnych relacjach, która obecnie nie jest najlepsza. I nawet jeśli jest to opinia stereotypowa, to ma realny wpływ na intensywność i klimat współpracy.

Należy również pamiętać, że uwarunkowania współpracy, podobnie jak i sama współpraca, mogą zależeć od innych, bardziej złożonych czynników i procesów, które występują w danej społeczności, co pokazała przeprowadzona kwerenda literatury.

Katarzyna Górniak pracuje na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej.

Urszula Budzich-Szukała, Tomasz Olszewski

Modele współpracy w Wielkiej Brytanii, Czechach i Estonii

W okresie dwudziestu lat przemian ustrojowych w Polsce wprowadzono w życie wiele nowych rozwiązań w relacjach administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi – zarówno na poziomie krajowym (na przykład Fundusz Inicjatyw Obywatelskich czy mechanizm jednego procenta), jak i lokalnym (partnerstwa lokalne, mechanizmy partycypacji społecznej). Wiele tych rozwiązań zostało opartych na wzorach pochodzących z innych krajów lub było nimi inspirowanych. Nadal warto się tym wzorom przyglądać, aby na ich podstawie próbować tworzyć nowe, lepsze dzieło. Przedmiotem refleksji w niniejszym opracowaniu są doświadczenia angielskie (stosunkowo dobrze znane polskiemu czytelnikowi), a także estońskie i czeskie, o których wiemy znacznie mniej.

W ramach projektu systemowego „Model współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi”¹ przewidziano analizę stanu i metod współpracy podmiotów publicznych z trzecim sektorem w innych krajach. Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich – jeden z partnerów projektu – było odpowiedzialne za badanie obejmujące dwa kraje Europy Środkowej i Wschodniej: Czechy i Estonię, przyjęto bowiem założenie, że dla sytuacji polskiej szczególnie interesujące może być porównanie rozwiązań w państwach, które niedawno przeszły transformację i – podobnie jak Polska – od kilku lat są członkami Unii Europejskiej. Autorami badania (przeprowadzonego w formie wywiadów z kluczowymi ekspertami) byli Urszula Budzich-Szukała i Stanisław Tabor².

W niniejszym opracowaniu przedstawiono w formie skróconej wyniki tego badania, uzupełniając je o analizę jednego z najstarszych i najbardziej interesujących modeli współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

– modelu brytyjskiego (ze szczególnym uwzględnieniem porozumienia „Compact”).

Przykład Estonii

Zgodnie z wypracowanym przez Amerykańską Agencję do spraw Rozwoju Międzynarodowego wskaźnikiem *NGO sustainability index*³, społeczeństwo obywatelskie w Estonii można uznać za najbardziej trwale (*sustainable*) w Europie Środkowej i Wschodniej. Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku estońskie organizacje pozarządowe rozpoczęły tworzenie platformy współpracy – Network of Estonian Non-profit Organisations (NENO), która zajmuje się przede wszystkim sprawami związanymi z rzecznictwem i podnoszeniem świadomości społecznej na temat społeczeństwa obywatelskiego. W Estonii istnieje również silna i dobrze zorganizowana sieć organizacji wiejskich na poziomie krajowym, subregionalnym i lokalnym, nazywana KODUKANT⁴.

¹ Opis założeń projektu – por. tekst Małgorzaty Koziarek w tym numerze kwartalnika „Trzeci Sektor” [przyp. red.].

² U. Budzich-Szukała, S. Tabor: *Relacje między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną w wybranych krajach UE*, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Warszawa 2011 [wersja robocza ekspertyzy].

³ http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex

⁴ <http://www.kodukant.ee>

Estonię na tle innych krajów europejskich wyróżnia duża liczba małych gmin. Obecnie państwo to jest podzielone na 15 regionów (na tym poziomie nie funkcjonują władze samorządowe) oraz 226 samorządów lokalnych (33 w miastach i 193 na obszarach wiejskich). Rozważa się przeprowadzenie reformy administracyjnej, która ma zbliżyć pewne usługi do obywateli – reforma taka z pewnością wpłynie na relacje z organizacjami, nie nastąpi to jednak w najbliższej przyszłości. Ważną rolę we wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego odegrało przystąpienie do Unii Europejskiej i zapoznanie się z rozwiązaniami funkcjonującymi w innych krajach.

Podstawą relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją w Estonii jest *Koncepcja rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* (*Eesti Kodanikuühiskonna Arengukontseptsioon*, EKAK)⁵. Prace nad tym dokumentem rozpoczęły się w 1999 roku i do czasu jego zaakceptowania w 2001 roku przez „okrągły stół” sektora pozarządowego był on przeformułowany aż trzykrotnie, a w dyskusji po stronie trzeciego sektora uczestniczyło kilkaset organizacji. Ostateczne zatwierdzenie *Koncepcji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* przez estoński parlament (przy poparciu wszystkich partii politycznych) nastąpiło w grudniu 2002 roku.

Koncepcja rozwoju społeczeństwa obywatelskiego stanowi główny punkt odniesienia w relacjach między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną, szczególnie na poziomie krajowym. Jest to dokument strategiczny, który określa rolę władz publicznych i inicjatyw obywatelskich, zasady współpracy w tworzeniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz wzmocnianie społeczeństwa obywatelskiego w Estonii. Nad realizacją porozumienia czuwa specjalna wspólna komisja, a co dwa lata odbywają się na ten temat wysłuchania parlamentarne.

Ostatnio utworzono w Estonii Narodową Fundację Społeczeństwa Obywatelskiego. Jest ona finansowana przez rząd, a jej celem jest wspieranie rozwoju organizacji obywatelskich (przy czym finansowanie może być przeznaczone zarówno na realizację projektów, jak i na pokrycie kosztów funkcjonowania organizacji), prowadzenie badań i działań o charakterze informacyjnym.

Organizacje pozarządowe w Estonii uczestniczą w procesie tworzenia i realizacji polityk publicznych⁶. W wypadku niektórych polityk, takich jak

planowanie przestrzenne, organizacje trzeciego sektora muszą być włączane w ich wypracowanie z mocy prawa, przewidziane są także publiczne wysłuchania i inne mechanizmy konsultacji społecznych. W wypadku innych polityk, na przykład planowania rozwoju lokalnego, w przeszłości główną rolę odgrywały władze samorządowe, ostatnio jednak coraz częściej włączają one do tych działań organizacje pozarządowe. Następuje to zwykle na wczesnym etapie formułowania polityki (uzgadnianie celów i zasad, nie zaś konsultowanie gotowych dokumentów), nie ma również ograniczeń dotyczących uczestników tego procesu. Konsultowane propozycje są zawsze dostępne na stronach internetowych, w niektórych gminach wykorzystuje się w tym celu także innowacyjne narzędzia elektroniczne, takie jak grupy społecznościowe na Facebooku.

Potencjalną dobrą praktyką na poziomie regionalnym jest tworzenie „paktów społecznych”, podpisywanych na zasadzie dobrowolności przez trzy strony (administrację publiczną, przedsiębiorców i organizacje pozarządowe), jest to jednak rozwiązanie dość nowe i jego rezultaty nie są jeszcze w pełni zbadane.

Włączenie organizacji pozarządowych w proces **tworzenia polityki** następuje zwykle z inicjatywy władz samorządowych, ale podmioty niepubliczne mają poczucie rzeczywistego wpływu na decyzje administracji publicznej. Przykładem skutecznego działania jest sytuacja jednej z estońskich gmin, której władze zamierzały zbudować wysypisko śmieci, ale organizacje pozarządowe były temu przeciwne, rozważały nawet wystąpienie do sądu z pozwem przeciwko władzom samorządowym. Organizacje trzeciego sektora przygotowały dobrze umotywowane argumenty w tej sprawie, oparte na wynikach badań (przewidujące między innymi, że po upowszechnieniu się segregacji odpadów wysypisko nie będzie potrzebne), co przekonało władze gminy, które odstąpiły od swoich pierwotnych planów. Okazało się później, że segregacja śmieci istotnie przyczyniła się do zmniejszenia zapotrzebowania na wysypiska.

W zakresie **wdrażania polityk** organizacje pozarządowe są postrzegane jako nieodłączny zbiorowy uczestnik tego procesu, nie zaś wyłącznie element wspierający działania podejmowane przez

⁵ <http://www.ngo.ee/ekak>

⁶ Wywiad z ekspertem (Ahto Oja) w ramach badania przeprowadzonego w 2010 roku przez Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

administrację, jeśli tylko wyrażą chęć takiej współpracy i mają do tego zdolność. W Estonii proces zlecania zadań publicznych przez administrację (*outsourcing*) nie jest bardzo zaawansowany, ale jednostki samorządu terytorialnego są do tego zachęcane – między innymi platforma Network of Estonian Non-profit Organisations przygotowała i udostępniła na swoich stronach internetowych dokument *Dobre praktyki w zakresie kontraktowania usług publicznych*⁷, z kolei sieć organizacji wiejskich KODUKANT zrealizowała projekt, który miał zachęcić samorządy wiejskie do kontraktowania usług organizacjom pozarządowym. W zlecaniu usług samorządy kierują się często przede wszystkim chęcią obniżenia kosztów.

Finansowanie działań organizacji pozarządowych w formie dotacji polega zwykle na tym, że większość podmiotów trzeciego sektora otrzymuje niewielkie granty na realizację działań objętych przedstawionym przez siebie planem pracy (granty takie sięgają na przykład kwoty 2,5 tysiąca euro na rok, większe granty – około 20 tysięcy euro – mogą uzyskać organizacje silniejsze i działające w większej skali, dysponujące na przykład własnym budynkiem). Sposób wydatkowania tych grantów charakteryzuje duża elastyczność, a obowiązki dotyczące sprawozdawczości nie są zbyt rozbudowane.

Przydzielanie grantów nie odbywa się w formie typowych konkursów, zwykle bowiem organizacje otrzymują je na podstawie dotychczasowej współpracy z instytucjami samorządowymi, mogą się jednak także ubiegać o finansowanie nowych, niepodejmowanych dotąd działań. Wsparcie ze strony administracji samorządowej może być uzupełniane środkami otrzymywanymi od lokalnych sponsorów. Z kolei finansowanie na poziomie krajowym i fundusze unijne są dostępne dla organizacji w trybie konkursowym. Wydatkowanie tych środków jest jednak obwarowane różnymi formalnymi ograniczeniami, a raportowanie jest skomplikowane i czasochłonne.

Jedną z przeszkód w dostępie organizacji do funduszy publicznych jest ostatnio kryzys gospodarczy, gdyż to między innymi z tego powodu typowa dotacja samorządowa dla podmiotu trzeciego sektora zmniejszyła się z 5 tysięcy euro do 2,5 tysiąca euro. Innym ograniczeniem (w wypadku większych grantów) jest biurokracja – dotyczy to szczególnie środ-

ków unijnych, na przykład alokowanych w ramach programu operacyjnego Leader. W programach takich wymaga się spełnienia określonych warunków i kryteriów dostępu, które mogą stanowić trudność nie do pokonania dla małych, niedoświadczonych organizacji. Co prawda są dla nich organizowane między innymi szkolenia w zakresie zarządzania finansowego, ale małe podmioty nie uzyskują wystarczających środków, żeby móc zatrudniać pracowników, i muszą polegać głównie na wolontariuszach. Zdarza się, że grupa małych organizacji zawiązuje porozumienie, aby połączyć swoje zasoby i wspólnie pokrywać koszty administracyjne, co jest bardziej racjonalne.

Oprócz wspomnianej Narodowej Fundacji Społeczeństwa Obywatelskiego dla organizacji pozarządowych są dostępne także „środki norweskie” (pochodzące z krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego), przeznaczone na wzmocnienie trzeciego sektora. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na sytuację podmiotów niepublicznych są próby stosowania w ostatnich latach przez estoński rząd nowoczesnych metod zarządzania, polegających między innymi na weryfikowaniu, w jakim stopniu administracja odpowiada na potrzeby społeczeństwa. Może to dotyczyć także relacji z organizacjami pozarządowymi.

Można powiedzieć, że obecnie relacje między organizacjami trzeciego sektora a władzami samorządowymi są dość zrównoważone⁸, między innymi dlatego, że politycy, którzy w wyborach deklaruwali wsparcie dla podmiotów trzeciego sektora, czują się zobowiązani do podtrzymywania z nimi kontaktów. Na poziomie lokalnym odbywa się to w formie comiesięcznych spotkań, bezpośredniego dostępu do radnych oraz lokalnych „okrągłych stołów”. W skali kraju funkcję organizacji parasolowej pełni platforma Network of Estonian Non-profit Organisations, ale – ogólnie rzecz biorąc – organizacje pozarządowe nie są zbyt widoczne w procesie podejmowania decyzji, z wyjątkiem sektora ochrony środowiska, który aktywnie współpracuje z odpowiednim ministerstwem.

Przykład Republiki Czeskiej

Sektor organizacji pozarządowych w Republice Czeskiej jest silnie zróżnicowany, a stopień jego

⁷ Por. <http://www.ngo.ee/30125> [dostęp: 10 lutego 2011 r.].

⁸ Wywiad z ekspertem (Ahto Oja) w ramach badania przeprowadzonego w 2010 roku przez Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

integracji – względnie niski (istnieją organizacje o charakterze parasolowym, zwykle jednak nie działają one w skali kraju, tylko obejmują poszczególne trzeciosektorowe branże lub regiony, nie ma zaś powszechnie uznawanej organizacji krajowej). Próbę stworzenia krajowej platformy współpracy organizacji obywatelskich stanowi Asociace nestátních neziskových organizací v České Republice (Asociace NNO)⁹, utworzona w 2003 roku jako wynik długiego procesu współpracy podmiotów trzeciego sektora. Stowarzyszenie to ma na celu uczestniczenie w procesie kształtowania prawa krajowego dotyczącego organizacji pozarządowych, inicjowanie współpracy między podmiotami członkowskimi i realizowanie działań wspierających budowanie organizacji.

Na poziomie krajowym od 1998 roku funkcjonuje także Krajowa Rada Organizacji Pozarządowych¹⁰, złożona w połowie z przedstawicieli sektora publicznego i w połowie z reprezentantów trzeciego sektora. Zajmuje się ona przygotowaniem i wdrażaniem rozwiązań prawnych dotyczących organizacji pozarządowych i pomaga w koordynowaniu działań poszczególnych ministerstw. Przy Krajowej Radzie Organizacji Pozarządowych działają trzy specjalne komisje tematyczne (grupy robocze), z których jedna – pracująca nad rozwiązaniami w zakresie partnerstwa na poziomie regionów – przygotowała ostatnio propozycję zawierania w regionach pisemnych porozumień między regionalną administracją publiczną a organizacjami niepublicznymi¹¹.

Metodologię współpracy regionalnej wypracowano przy udziale podmiotów trzeciego sektora. Przewiduje ona udział organizacji w planowaniu wykorzystywania różnych środków publicznych (w tym funduszy unijnych) na poziomie regionu oraz międzysektorową współpracę we wdrażaniu projektów unijnych, przy zapewnieniu procedur przyjaznych dla beneficjentów. Zaproponowano różne mechanizmy doskonalenia współpracy organizacji z administracją, między innymi staże dla pracowników administracji w organizacjach pozarządowych, a także powołanie specjalnych urzędników odpowiedzialnych za regionalną współpracę z trzecim sektorem. Zgodnie z tą propozycją, admini-

stracja publiczna byłaby zobowiązana do stworzenia systemu regionalnych baz danych o organizacjach pozarządowych i mogłaby je wspierać w takich sprawach, jak dostęp do informacji czy powierzchni biurowej. Przewidziano również takie mechanizmy współdziałania, jak grupy robocze, podejmowanie wspólnych projektów i arbitraż w sytuacjach spornych¹².

Jak dotąd w Republice Czeskiej istnieje niewiele rozwiązań prawnych poświęconych organizacjom społeczeństwa obywatelskiego (nie ma na przykład mechanizmu jednego procenta, czyli odpisywania określonej kwoty od podatku na rzecz wybranej organizacji, który funkcjonuje w wielu innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej). Niedawno wprowadzono regulację umożliwiającą przygotowanie średniookresowych planów rozwoju usług w zakresie opieki społecznej i zdrowotnej, zgodnie z którymi administracja – zarówno lokalna, jak i regionalna – jest zobowiązana do włączenia przedstawicieli miejscowych społeczności (w tym organizacji pozarządowych zajmujących się tą tematyką) w przygotowywanie tych planów.

Udział organizacji pozarządowych w **tworzeniu polityk** nie jest rozpowszechniony, z wyjątkiem wspomnianych wcześniej sektorów opieki społecznej i zdrowotnej. W niektórych regionach są jednak zawierane – w formie pilotażu – długookresowe dobrowolne porozumienia o współpracy między administracją a podmiotami trzeciego sektora. Zaangażowanie organizacji może następować na różnych etapach wypracowywania polityki, czasem – jak w wypadku planowania rozwoju lokalnego – pojawia się już na początku prac, zdarza się jednak także, że gotowe dokumenty są prezentowane publicznie bardziej jako forma ich rozpropagowania niż rzeczywistego konsultowania. Zaproszenie do uczestniczenia na wczesnym etapie tworzenia polityki dotyczy przede wszystkim organizacji pozarządowych, które są dobrze znane władzom lokalnym i współpracują z nimi od dawna (partnerzy podejrzewani o „konfliktowość” są zwykle włączani dopiero na dalszych etapach). W przeszłości istniał mechanizm wskazywania przez partie polityczne przedstawicieli organizacji społecznych do uczestnic-

⁹ <http://www.asociacenno.cz>

¹⁰ Por. <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rnno> [dostęp: 10 lutego 2011 r.].

¹¹ Wywiad z ekspertem (Roman Haken) w ramach badania przeprowadzonego w 2010 roku przez Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

¹² Wywiad z ekspertem (Roman Haken) w ramach badania przeprowadzonego w 2010 roku przez Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

twa w grupach roboczych, pracujących na przykład nad budżetem lokalnym lub kwestiami związanymi z zarządzaniem nieruchomościami gminnymi, w ostatnich latach coraz częściej się zdarza, że przedstawiciele organizacji zgłaszają się sami, bez rekomendacji polityków. W Republice Czeskiej nie istnieją mechanizmy, które zapewniałyby organizacjom pozarządowym dostateczną ilość czasu na zapoznanie się z konsultowanymi propozycjami i odniesienie się do nich.

Administracja podejmuje inicjatywę angażowania organizacji pozarządowych w tych sektorach, w których udział trzeciego sektora jest wymagany przez prawo (opieka społeczna i zdrowotna), w pozostałych współpracę inicjują czasem same organizacje, niekiedy są także tworzone *ad hoc* mieszane gremia umożliwiające podjęcie kooperacji.

Współpraca między administracją a organizacjami jest bliższa i mniej sformalizowana na poziomie lokalnym, szczególnie w mniejszych wsiach, z kolei w miejscowościach średniej wielkości funkcjonują często długookresowe partnerstwa i są wypracowywane różne mechanizmy negocjacyjne. W większych miastach (do 40 tysięcy mieszkańców) organizacje pozarządowe osiągają zazwyczaj pewną „masę krytyczną” – obserwuje się tam niekiedy dobrze funkcjonującą współpracę, jeśli lokalni politycy wykazują dobrą wolę. W większych miastach współpraca staje się trudniejsza i często zamienia się w rywalizację.

W obszarze opieki społecznej i zdrowotnej – ze względu na warunek upolsecznienia procesu planowania usług – współpraca między administracją a organizacjami pozarządowymi układa się dobrze i uczestniczy w niej stosunkowo duża liczba podmiotów trzeciego sektora, z których wiele świadczy usługi na profesjonalnym poziomie. W innych dziedzinach, takich jak ochrona środowiska czy prawa obywateli, organizacje pozarządowe bywają postrzegane bardziej jako awanturnicy niż partnerzy. Skuteczność ich oddziaływania zależy w dużym stopniu od podejścia i kompetencji urzędników publicznych, a także stopnia akceptacji przez nich służebnej roli względem społeczności.

W zakresie **wdrażania polityk** zdarza się czasem, że czeskie instytucje publiczne postrzegają organizacje pozarządowe nie tyle jako partnera, ile jako konkurencję. Administracja woli sama być dostawcą usług, o czym świadczy na przykład tworzenie w programach unijnych zapisów dopuszczających jedynie podmioty sektora publicznego

jako uprawnione do ubiegania się o realizację określonych typów projektów. Zwykle organizacje pozarządowe współpracujące od dawna z administracją są jednak regularnie włączane do realizacji zadań publicznych i traktowane bardziej po partnersku.

Jeśli chodzi o finansowanie tych działań, to na poziomie lokalnym gminy mogą udzielać organizacjom dotacji z własnych środków, ale są one zwykle niewielkie (rzędu 0,5–10 tysięcy euro) i nie wystarczają na pokrycie kosztów funkcjonowania organizacji. W projektach rocznych budżetów wielu jednostek samorządu terytorialnego od początku są zapisane środki dla podmiotów trzeciego sektora, w innych jednostkach są one dostępne na zasadzie otwartego konkursu. Zwykle finansują one jednorazowe przedsięwzięcia, takie jak festyny i imprezy lokalne, wydarzenia sportowe i kulturalne, rzadziej projekty o charakterze edukacyjnym. Niektóre władze samorządowe zbierają opinie organizacji pozarządowych i obywateli na temat tego, co można udoskonalić w gminie, ale rzadko udaje się je przełożyć na zapisy w budżecie. Zdarza się często, że organizacje pozarządowe same przychodzą do burmistrza czy wójta z własnymi inicjatywami, w odpowiedzi słyszą jednak zazwyczaj, że na ich sfinansowanie brakuje pieniędzy. Wprawdzie w debacie na temat budżetu gminy może uczestniczyć każdy – także przedstawiciele organizacji pozarządowych – ale jest ona zwykle bardzo techniczna i trudna do zrozumienia dla osób niebędących specjalistami.

Każdy podmiot, w tym organizacja pozarządowa, może wziąć udział w procedurze przetargowej na odpłatne świadczenie usług, choć dotyczy to przede wszystkim usług finansowanych ze środków unijnych. Warunki uczestnictwa w przetargach są jednak zwykle formułowane w taki sposób, że w praktyce wykluczają organizacje trzeciego sektora, przewidują bowiem wyśrubowane wymagania dotyczące finansowej skali działalności w okresie kilku lat wstecz, dysponowania nieruchomościami czy udzielania gwarancji. Podejmuje się, co prawda, próby wprowadzenia ułatwień dla podmiotów sektora ekonomii społecznej, ale – jak do tej pory – nie zostały one uwieńczone powodzeniem.

Na poziomie lokalnym i regionalnym środki dla organizacji pozarządowych są dostępne, ale jednocześnie bardzo ograniczone, i jest to jedna z głównych przeszkód w funkcjonowaniu podmiotów trzeciego sektora. Organizacje podejmujące działania o większej skali muszą szukać dodatkowych pieniędzy

dzy z innych źródeł, nadal jednak w takiej sytuacji podlegają ścisłej kontroli administracji, nawet jeśli udział środków publicznych w budżecie projektu jest niewielki. Mimo to środki pozyskane od władz lokalnych i regionalnych są uważane za bardziej przyjazne dla użytkownika niż dotacje unijne, które pociągają za sobą konieczność respektowania reguł pomocy publicznej *de minimis*, długookresowej archiwizacji dokumentów i rozbudowanej sprawozdawczości. Dodatkowo na poziomie lokalnym łatwiej o dobre bezpośrednie kontakty z urzędnikami nadzorującymi realizację projektów. Obie formy finansowania są raczej elastyczne i dopuszczają wprowadzanie zmian¹³.

W Republice Czeskiej nie ma mechanizmów pozwalających na realizowanie wspólnych projektów przez administrację i organizacje pozarządowe, z wyjątkiem programu Leader, w którym jest to zjawisko częste – przede wszystkim dlatego, że jest przewidziane *explicite* na poziomie regulacji prawnych. Nie ma za to ograniczeń utrudniających udział organizacji pozarządowych w realizacji projektów w określonych dziedzinach, ale w wypadku niektórych typów usług jest wymagane – od wszystkich zainteresowanych podmiotów – spełnienie konkretnych standardów.

Na poziomie lokalnym najbardziej rozpowszechnionym modelem współpracy administracji i organizacji pozarządowych jest podejście Leader, istnieją także partnerstwa lokalne oparte na wzorach słowackich (partnerstwo przeciwko wykluczeniu społecznemu) i węgierskich (pakty zatrudnienia). Na poziomie gminy podmioty trzeciego sektora są zwykle zapraszane do udziału w przygotowywaniu planów rozwoju lokalnego. W Republice Czeskiej funkcjonuje ponadto sieć „zdrowych miast”, która wypracowała własne standardy współpracy między sektorem publicznym i niepublicznym, zgodnie z zasadami Lokalnej Agendy 21¹⁴.

W wypadku usług w obszarze opieki społecznej i zdrowotnej poza prawnym wymaganie społecznego planowania działań w tym zakresie istnieją lokalne modele współdziałania między organizacjami pozarządowymi, administracją i innymi partnerami (w formie trójstronnych porozumień), obejmujące również fazę wdrażania planów i oceny ich realizacji. Wspomniana metodologia współpracy z trzecim sektorem na poziomie regio-

nalnym przewiduje trwały charakter kooperacji i budowanie platform pozwalających na wspólne wypracowanie nowych pomysłów i projektów. Sama metodologia może być również traktowana jako swoisty standard współpracy, ale w 2010 roku był on dopiero we wczesnej fazie wdrażania.

Na poziomie krajowym Ministerstwo Spraw Wewnętrznych próbuje wprowadzać narzędzia poprawy funkcjonowania administracji publicznej (między innymi w celu rozbudzenia w pracownikach orientacji na klienta), na razie nie przewiduje się jednak, aby w ocenie personelu stosować kryteria dotyczące relacji z organizacjami pozarządowymi.

W Republice Czeskiej nie ma także instrumentów finansowania publicznego, które zapewniłyby organizacjom pozarządowym środki na funkcjonowanie (w odróżnieniu od finansowania projektów), choć istnieją tutaj pewne możliwości w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w zakresie wspierania profesjonalizacji trzeciego sektora, brakuje jednak finansowania rzecznictwa czy poprawy funkcjonowania organizacji. Jest nadzieja, że sytuacja ta ulegnie zmianie wraz z upowszechnieniem się metodologii dotyczącej współpracy z podmiotami niepublicznymi na poziomie regionalnym. Wprawdzie już teraz funkcjonują regionalne centra informacji i usług, prowadzone najczęściej przez organizacje pozarządowe i utrzymywane z budżetów regionalnych lub projektowych, zwykle jednak są one zbyt słabe, żeby zapewnić rzeczywiste i powszechnie dostępne wsparcie dla organizacji, a władze regionalne niechętnie udzielają im wsparcia.

Dosyć powszechne jest przekonanie, że Czechom są potrzebne specjalne rozwiązania prawne w celu zwiększenia udziału organizacji pozarządowych i społeczności lokalnych w życiu publicznym. Uważa się, że administracja publiczna niedostatecznie pełni funkcję służebną wobec obywateli i że należy to zmienić. Organizacje pozarządowe są postrzegane jako podmioty reprezentujące interes publiczny – nawet w większym stopniu niż administracja. Jednocześnie niektóre partie wchodzące w skład rządzącej centroprawicowej koalicji chciałyby usprawnić funkcjonowanie administracji publicznej, położyć kres korupcji i zapewnić większą otwartość procesów decyzyjnych. Prowadzi się również działania mające poprawić współpracę między sa-

¹³ Wywiad z ekspertem (Roman Haken) w ramach badania przeprowadzonego w 2010 roku przez Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

¹⁴ <http://www.nszm.cz/index.shtml>

mymi organizacjami pozarządowymi, gdyż – jak już wspomniano – do tej pory współpraca odbywa się głównie między organizacjami z tego samego sektora (i w kontaktach z danym ministerstwem sektorem) lub z tego samego regionu.

Obraz trzeciego sektora w świadomości społecznej jest dość pozytywny, a jego przedstawiciele są często zapraszani do zabierania głosu w mediach. Rodzą się także nowe pomysły dotyczące poszerzenia sfery partycypacji społecznej, na przykład w zakresie renowacji blokowisk, gdzie zwyczajowo (i zgodnie z wypracowaną metodologią) przewidywany jest również udział mieszkańców. Niektóre organizacje pozarządowe zajmują się propagowaniem zasad demokracji partycypacyjnej, czego przykładem może być nagroda „Z ludźmi o ludziach”, przyznawana co roku przez Centrum Pracy na rzecz Społeczności.

Przykład Wielkiej Brytanii

Wielka Brytania ma bogate doświadczenie w zakresie współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją i może być uznana za kolebkę wielu innowacji w zakresie zarządzania sferą publiczną. Włączanie trzeciego sektora w proces tworzenia polityk publicznych, a także w ich realizację (między innymi przez zlecanie lub finansowanie zadań), przybiera na Wyspach Brytyjskich różne formy. Typowym rozwiązaniem jest tutaj lokalne partnerstwo strategiczne (*local strategic partnership*¹⁵), skupiające podmioty z sektora publicznego i prywatnego oraz organizacje pozarządowe. Partnerzy wypracowują wspólnie, a następnie uzgadniają z rządem centralnym trzyletnie umowy dotyczące priorytetów rozwoju lokalnego (*local area agreements*). Umowy takie, obejmujące lata 2008–2011, zostały podpisane we wszystkich stu pięćdziesięciu jednostkach administracji lokalnej. Umowy lokalne dotyczą działań w czterech obszarach: dzieci i młodzież, bezpieczeństwo, opieka zdrowotna i nad osobami starszymi, rozwój gospodarczy

i środowisko. Instytucje samorządowe (a właściwie lokalne partnerstwa) otrzymują środki finansowe w formie jednolitego budżetu, co pozwala na bardziej elastyczną alokację środków publicznych między priorytety i działania.

Oprócz tego standardowego podejścia w niektórych regionach Wielkiej Brytanii eksperymentuje się z dalej idącym włączaniem zarówno organizacji, jak i samych obywateli w proces planowania i realizacji polityk publicznych. W dziedzinie usług społecznych są podejmowane próby angażowania bezpośrednich użytkowników usług w ich dostarczanie (na zasadzie współprodukcji¹⁶), co potencjalnie może zrewolucjonizować relację między administracją a organizacjami działającymi na rzecz społeczności lokalnych.

Jednym z najbardziej interesujących rozwiązań brytyjskich jest **pakt między organizacjami a administracją** („Compact”¹⁷), zawarty w Anglii w listopadzie 1998 roku (analogiczne porozumienia zostały podpisane również dla Szkocji i Walii, ale informacje w niniejszym opracowaniu dotyczą przede wszystkim porozumienia angielskiego) między przedstawicielami trzeciego sektora a rządem premiera Tony’ego Blaira, reprezentującym cały sektor publiczny¹⁸. Przygotowując porozumienie, konsultowano się z ponad 25 tysiącami organizacji pozarządowych. W 2009 roku porozumienie zostało odnowione – jego główne założenia pozostały bez zmian, ale tekst został znacznie skrócony (obecnie liczy 22 strony), konkretne zapisy zostały zaś dostosowane do nowych warunków i rozwiązań prawnych. Zmiany poparły wszystkie krajowe organizacje zrzeszające organizacje pozarządowe: ACEVO¹⁹ (Associations of Chief Executives of Voluntary Organisations – stowarzyszenie szefów, dyrektorów i członków rad organizacji pozarządowych), NAVCA²⁰ (National Association for Voluntary and Community Action – stowarzyszenie skupiające organizacje zajmujące się wspieraniem lokalnych inicjatyw obywatelskich), NCVO²¹ (National Council for Voluntary Organisations) i Volunteering

¹⁵ Zob. na przykład: <http://www.idea.gov.uk> czy <http://www.communities.gov.uk> [dostęp: 10 lutego 2011 r.]. Por. *The LSP Guide*, Urban Forum, Community Development Foundation, 2006.

¹⁶ <http://www.neweconomics.org>. Termin „współprodukcja” został wprowadzony do literatury przedmiotu przez Elinor Ostrom.

¹⁷ <http://www.thecomcompact.org.uk>

¹⁸ Zob. analizę porozumienia „Compact” [w:] J. Lewis: *Relacje państwo – sektor ochotniczy w Wielkiej Brytanii*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 8 [przyp. red.].

¹⁹ <http://www.acevo.org.uk>

²⁰ <http://www.navca.org.uk>

²¹ <http://www.ncvo-vol.org.uk>

England and the Directory for Social Change. Porozumienie nie ma mocy obowiązującego prawa, ale stanowi zestaw zasad i wartości, do których odwołują się w wielu kwestiach zarówno organizacje pozarządowe, jak i przedstawiciele administracji. Odniesiony „Compact” zawiera 95 „zobowiązań” (*commitments*), przy czym 33 z nich dotyczą postępowania organizacji pozarządowych, a 62 – administracji.

„Compact” obejmuje bardzo szeroki zestaw zagadnień, które dotyczą udziału trzeciego sektora w tworzeniu polityki, finansowania i zlecania zadań, zapewnienia równych szans. Udział trzeciego sektora w tworzeniu polityki w rozumieniu paktu znacznie wykracza poza standardowe konsultowanie polityk z organizacjami – chodzi tutaj raczej o szerokie zaangażowanie sektora w sam proces formułowania polityk publicznych. Zapisy porozumienia „Compact” są zharmonizowane z rządowym *Kodeksem dobrej praktyki* w zakresie konsultowania i z regulacjami ustawy dotyczącej dostępu do informacji. Nowa wersja paktu precyzuje zadania osób reprezentujących trzeci sektor, które uczestniczą w tworzeniu polityk. Utrzymano również zasadę, że w sprawach kluczowych dla organizacji pozarządowych okres konsultacji nie może być krótszy niż dwanaście tygodni.

W zakresie finansowania i zlecania zadań porozumienie „Compact” obejmuje między innymi zapisy dotyczące takiego formułowania wymagań przetargowych, aby było możliwe wyeliminowanie przeszkód uniemożliwiających organizacjom pełnienie funkcji wykonawców lub podwykonawców kontraktów i zapewnienie takiej ilości czasu, żeby oferty mogły składać konsorcja i partnerstwa, a płatności za usługi były regulowane w ciągu dziesięciu dni od wystawienia faktury. W ocenie jakości usług powinny być uwzględniane opinie ich odbiorców. Zapisy porozumienia „Compact” zachęcają także administrację do przechodzenia od rocznych do trzyletnich umów na finansowanie organizacji i do zapewniania możliwości pokrycia w całości kosztów ponoszonych przez podmioty niepubliczne na realizację zadań.

W zakresie zapewnienia równych szans „Compact” wychodzi poza tradycyjne w ostatnich dekadach w Wielkiej Brytanii koncentrowanie się na organizacjach zajmujących się problemami mniejszości etnicznych i zawiera zapisy zmierzające do zapewnienia organizacjom równego dostępu do finansowania oraz wsparcia dla „infrastruktury sektora równych

szans”. Nad wdrażaniem uzgodnionych zasad czuwają następujące instytucje:

- Biuro Pełnomocnika do spraw Trzeciego Sektora (organ rządowy),
- „Compact” Voice – stanowiący przedstawicielstwo organizacji pozarządowych,
- niezależny urząd komisarza, który zajmuje się sprawami porozumienia „Compact”.

Zarówno organizacje, jak i rząd włożyli wiele wysiłku w szerokie informowanie interesariuszy o założeniach paktu. Dużą rolę odgrywa tutaj wspomniany urząd komisarza, który prowadzi badania, organizuje szkolenia oraz wydaje podręczniki i przewodniki dla interesariuszy (w tym między innymi poradniki dla władz lokalnych, na przykład na temat prawa zamówień publicznych, wzory porozumień, informacje na temat funduszy unijnych). Urząd zarządza również internetowym bankiem wiedzy o porozumieniu „Compact”.

We wsparcie paktu jest także zaangażowane stowarzyszenie samorządów lokalnych (Local Government Association). Władze lokalne były zachęcane do tworzenia podobnych porozumień na obszarze swojej działalności, dzięki czemu od 1999 roku w całej Anglii powstają *local „Compacts”*. Od 2006 roku w organizacjach odpowiedzialnych za współpracę między trzecim sektorem a administracją na poziomie lokalnym funkcjonują „lokalni pełnomocnicy paktu” (przy czym warto podkreślić, że ich angielska nazwa – *local „Compact” champions* – podkreśla aktywne zaangażowanie tych osób na rzecz wdrażania założeń porozumienia). Jak potwierdza badanie przeprowadzone w 2009 roku przez urząd komisarza²², pełnomocnicy przyczyniają się do podnoszenia świadomości na temat porozumienia „Compact”, pomagają innym pracownikom swojej instytucji zrozumieć jego zasady, uczestniczą w rozwiązywaniu problemów i ewentualnych konfliktów między organizacjami i administracją, biorą udział w wypracowywaniu nowych standardów w zakresie zamówień publicznych i przetargów, a także zbierają informacje pozwalające ocenić rezultaty wdrażania założeń paktu.

Wnioski dla Polski

Przedstawione przykłady doświadczeń mogą stanowić podstawę dyskusji na temat doskonalenia relacji między administracją publiczną a trzecim sek-

²² Por. http://www.thecomcompact.org.uk/files/139883/FileName/cc_research_FINALwebversion.pdf [dostęp: 10 lutego 2011 r.].

torem w Polsce. Z tej perspektywy szczególną uwagę należałoby zwrócić na następujące elementy doświadczeń europejskich:

- istnienie krajowych porozumień (typu „Compact”), które regulują relacje państwa z trzecim sektorem,
- rozwiązania prawne, które określają zasady i warunki udzielania finansowania lub zlecania usług przez administrację organizacjom pozarządowym,
- istnienie różnych instytucji horyzontalnych, będących płaszczyzną współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi,
- występowanie silnej zależności między strukturą administracji publicznej a rolą organizacji pozarządowych w procesie tworzenia polityk publicznych.

Poniżej – jako podsumowanie doświadczeń badanych krajów – zaprezentowano wnioski i sformułowano pytania, na które odpowiedzi mogą być przydatne w dalszych pracach nad polskim modelem relacji między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi.

Doświadczenia płynące z porozumień typu „Compact”

Protokoły i porozumienia o współpracy odgrywają ogromną rolę w budowaniu i rozwijaniu kultury politycznej zarówno administracji publicznej, jak i organizacji oddolnych. Ich główną słabością jest brak mocy wiążącej. Mimo to „Compact” i pokrewne rozwiązania, takie jak estońską *Koncepcję rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, można potraktować jako ważne innowacje instytucjonalne, które znacznie wzmacniają rolę organizacji w stanowieniu polityki i dostarczaniu usług.

Inne kraje europejskie również podjęły próbę tworzenia podobnych paktów. Zbliżoną funkcję pełni na przykład francuska *Karta o wzajemnych zobowiązaniach*. W odróżnieniu jednak od angielskiego porozumienia „Compact”, które zawiera propozycje konkretnych i bardzo praktycznych rozwiązań (między innymi rodzaje finansowania dla organizacji, terminy konsultacji polityk), dokument francuski jest znacznie krótszy, ogranicza się bowiem do podkreślenia pewnych fundamentalnych zasad i z tego względu pozostaje na dużym poziomie ogólności.

Z perspektywy modelu współdziałania budowanego w Polsce, przykłady europejskie mogą być pomocne w poszukiwaniu odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy jest potrzebne porozumienie między rządem a organizacjami (typu „Compact”)?
- Jaka powinna być ranga takiego porozumienia (w jakim stopniu powinno być obowiązujące)?
- Jaki powinien być poziom szczegółowości (ogólności) takiego porozumienia?
- Jaki powinien być zakres porozumienia – w jakim stopniu powinno ono regulować sferę tworzenia polityk, a w jakim ich wdrażania?

Regulacje dotyczące finansowania i zlecania usług

Doświadczenia trzech omawianych krajów pokazują różne podejście w zakresie włączania organizacji w realizację polityk przez przekazywanie środków finansowych (w formie grantów lub zlecania usług). Celem tych działań jest zwykle poprawa efektywności i skuteczności świadczenia usług publicznych, w mniejszym stopniu wspieranie inicjatyw obywatelskich.

Przykład Estonii dowodzi, że na poziomie lokalnym finansowanie przekazywane przez samorządy organizacjom pozarządowym odbywa się w dużym stopniu na zasadach nieformalnych i na podstawie zaufania, odmiennie niż na przykład w Republice Czeskiej. Angielski „Compact” zawiera wiele istotnych zapisów, które dotyczą między innymi finansowania kosztów funkcjonowania organizacji (a nie tylko projektów), konstruowania przetargów w taki sposób, aby nie wykluczać mniejszych organizacji, czy zachowania terminów płatności.

Z punktu widzenia modelu współdziałania budowanego w Polsce, przykłady europejskie mogą być pomocne w poszukiwaniu odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy istniejące uregulowania prawne dotyczące zlecania usług organizacjom są wystarczające, czy też są potrzebne zapisy uwzględniające specyfikę organizacji pozarządowych (na przykład w uregulowaniach związanych z zamówieniami publicznymi)?
- W jaki sposób należy zapewnić organizacjom autonomię i wyzwolić inicjatywę, zachowując jednocześnie transparentność procesu finansowania?

Instytucje horyzontalne jako płaszczyzna współpracy

W relacjach między organizacjami a sektorem publicznym istotną rolę w niektórych krajach europejskich odgrywają horyzontalne instytucje polityczne, skupiające reprezentantów administracji publicznej i podmiotów obywatelskich z wielu obszarów polityk publicznych. W takim kierunku, jak się wydaje, zmierzają rozwiązania instytucjonalne w Republice Czeskiej. Czeska Krajowa Rada Organizacji Pozarządowych wraz z działającymi przy niej komisjami tematycznymi stanowi, z jednej strony, platformę współpracy między administracją publiczną a trzecim sektorem, z drugiej zaś strony – zapewnia lepszą koordynację między poszczególnymi resortami administracji w zakresie spraw dotyczących sektora pozarządowego. Jej zadaniem jest także propagowanie podobnych rozwiązań na poziomie regionalnym i lokalnym.

Z punktu widzenia modelu współdziałania budowanego w Polsce, przykłady europejskie mogą być pomocne w poszukiwaniu odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy w Polsce jest miejsce na tego typu horyzontalne instytucje skupiające administrację i trzeci sektor? Jaka powinna być ich rola?
- Jak zapewnić reprezentatywność przedstawicieli trzeciego sektora w instytucjach horyzontalnych?

Organizacje pozarządowe jako uzupełnienie działań samorządu

Analizując układ sił między trzecim sektorem a władzą publiczną, nie można nie brać pod uwagę struktury administracyjnej danego kraju. Jest to szczególnie istotne w takich krajach, jak Szwecja²³, gdzie jednostki samorządu terytorialnego są bardzo duże (zblizone rozmiarem bardziej do polskich powiatów – w całej Szwecji jest 290 gmin) i w związku z tym bardzo odległe od mieszkańców, albo jak Estonia, gdzie gminy są z kolei niewielkie i słabe finansowo. Organizacje pozarządowe wypełniają wówczas infrastrukturalną lukę, świadcząc usługi, których sama administracja nie byłaby w stanie zapewnić.

Zupełnie odmienna jest rola trzeciego sektora w krajach o silnej pozycji samorządu lokalnego, jak

Republika Czeska, gdzie organizacje pozarządowe mogą być postrzegane bardziej jako swoista konkurencja niż uzupełnienie działań administracji. Z drugiej strony, silny i dobrze zorganizowany samorząd lokalny może być ważnym partnerem dla organizacji pozarządowych w przedsięwzięciach podejmowanych na rzecz lokalnej społeczności.

Przykład brytyjski pokazuje z kolei, że jest możliwe przenoszenie na poziom lokalny wzorów współpracy wypracowanych na poziomie krajowym (czego najlepszym potwierdzeniem są *local „Compacts”*), wymaga to jednak działań informacyjnych i szkoleniowych skierowanych zarówno do samorządowców, jak i do lokalnych organizacji niepublicznych.

Z punktu widzenia modelu współdziałania budowanego w Polsce, przykłady europejskie mogą być pomocne w poszukiwaniu odpowiedzi na następujące pytania:

- W jakim stopniu polski model administracji samorządowej sprzyja rozwojowi i inicjatywom trzeciego sektora?
- W jakim zakresie współpraca między administracją a organizacjami dotyczy tworzenia i oceny polityk publicznych, a w jakim zakresie realizacji zadań i usług publicznych?
- Jak zapewnić skuteczne partnerstwo między administracją a organizacjami pozarządowymi?

Mamy nadzieję, że zaprezentowane doświadczenia innych krajów zachęcą polskich badaczy i praktyków do nowego spojrzenia na współdziałanie między administracją publiczną i organizacjami obywatelskimi, a także pomogą w doskonaleniu rozwiązań stosowanych w Polsce.

Urszula Budzich-Szukała jest sekretarzem zarządu Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

Tomasz Olszewski jest koordynatorem projektu „Model współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi” w Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

²³ Por. artykuł Bartosza Picińskiego w tym numerze kwartalnika „Trzeci Sektor” [przyp. red.].



Trzeci sektor a ekonomia społeczna. Czy w Polsce następuje ekonomizacja organizacji pozarządowych?

Dyskusja redakcyjna z udziałem *Ewy Szymczak, Jana Herbsta, Tomasza Schimanka i Tomasza Kaźmierczaka.*
Prowadzenie *Marek Rymsza*

Marek Rymsza: Tematem naszej dyskusji jest ekonomizacja trzeciego sektora w Polsce. Pojęcie ekonomizacji zostało wprowadzone do debaty nad stanem trzeciego sektora w Polsce przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, które w 2008 roku opublikowało broszurę Jakuba Wygnańskiego *Ekonomizacja organizacji pozarządowych*¹. Podtytuł tamtej publikacji – *Możliwość czy konieczność?* – wskazywał, że jej autor nie tyle analizował zachodzący proces ekonomiczny, ile kreślił (możliwy lub wskazany) scenariusz rozwoju sektora pozarządowego. Upłynęły już ponad dwa lata od ukazania się wspomnianej broszury, warto się więc zastanowić, czy taki proces w Polsce trwa, a jeśli rzeczywiście następuje ekonomizacja sektora, to który z trzech jej profili odgrywa główną rolę. Zauważmy bowiem, że ekonomizacja może oznaczać rozwój przedsiębiorczości społecznej, pole-

gający na podejmowaniu przez organizacje pozarządowe działalności gospodarczej jako środka do realizacji misji społecznej, na przykład inkluzji społecznej osób marginalizowanych przez tworzenie dla nich miejsc pracy w podmiotach *non profit*. Drugi możliwy profil ekonomizacji to rozwój działalności gospodarczej nie w formule misyjnej, ale jako sposób na dokapitalizowanie – zdobycie przez organizacje niezbędnych funduszy na działalność statutową lub utrzymanie infrastruktury. Trzeci profil, odpowiadający regulacjom *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* z 2003 roku², to podejmowanie przez organizacje odpłatnej działalności statutowej, która nie pozwala wypracować nadwyżki finansowej (jest to działalność w ramach kosztów lub poniżej kosztów), ale umożliwia częściowe uniezależnienie od dotacji publicznych i prywatnych.

¹ J.J. Wygnański: *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

² DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm. Por. *Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie „Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2010, nr 28, poz. 146.



wej, którą organizacje pozarządowe mogłyby przyjąć w odpowiedzi na zagrożenie, nazwijmy to, zawłaszczania przez państwo trzeciego sektora, związane z dominacją publicznych źródeł dochodu w budżetach wielu organizacji. Dlatego byliśmy mocno rozczarowani – mam na myśli badaczy Stowarzyszenia Klon/Jawor – tym, że w ostatnich latach ekonomizacja nie nabrała dynamiki. Odwrotnie, wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej znacznie wzrosła pula środków publicznych dostępnych dla organizacji. Chodzi zarówno o środki z funduszy europejskich, jak i o środki krajowe, przekazywane organizacjom w ramach współpracy międzysektorowej na działalność statutową prowadzoną w sferze zadań publicznych. Nasze badania pokazują, że jednocześnie systematycznie maleją w stowarzyszeniach i fundacjach wpływy z działalności gospodarczej, co można wiązać także z wprowadzeniem wspomnianej odpłatnej działalności statutowej. Ta ostatnia – jak na razie – to mechanizm w pewnym sensie zabójczy dla ekonomizacji trzeciego sektora. Sam myślałem, że będzie to taka forma przejściowa, swoista propedeutika przedsiębiorczości, że organizacje będą się uczyć prowadzenia działalności odpłatnej, żeby potem być w stanie podejmować działalność gospodarczą, dochodową. Badania pokazują jednak, że również dochód z tytułu sprzedaży usług przez organizacje zdecydowanie się w ostatnich latach zmniejsza. Ekonomizacja jest więc cały czas bardziej postulatem niż trwającym procesem.



Tomasz Schimanek:
Z moich obserwacji wynika, że w wypadku działalności odpłatnej większość organizacji korzysta z niej jako formy zwrotu poniesionych kosztów, bo od 2003 roku jest taka prawna możliwość. To nie jest systematyczne

Jan Herbst:

O ekonomizacji od kilku lat mówiło się jako o zachodzącym, choć na niewielką skalę, procesie, a jednocześnie jako o potencjalnej strategii rozwojowej,

planowanie sprzedaży usług. Zauważcie, że aby coś wytworzyć, trzeba mieć jakieś wolne środki – dopiero później pojawia się przychód, który pokrywa koszty związane z wytworzeniem. Moim zdaniem, w większości organizacji podejście jest takie, że pracujemy projektowo, wszystkie koszty przerzucając na grantodawcę, a jeśli w projekcie występuje jakiś produkt, na przykład publikacja, który można sprzedać (i grantodawca tego nie zabrania), to sprzedajemy i próbujemy się zbilansować. Brakuje tutaj myślenia strategicznego o finansach, jest przypadkowość – w tym sensie trudno taką praktykę uznać za szkołę przedsiębiorczości.

J.H.: Ależ ja wcale nie twierdzę, że odpłatna działalność statutowa jest szkołą przedsiębiorczości! Chciałbym, żeby nią była, bo to jest ostatnia nadzieja zwolenników ekonomizacji trzeciego sektora, którzy w okresie prac nad *Ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* opowiadali się za umożliwieniem prowadzenia przez organizacje odpłatnej działalności nie dla zysku.

T.S.: Jest jeszcze inna ważna kwestia, mianowicie bardzo powoli zmieniająca się świadomość społeczna. Poglądy większości obywateli, także polityków, decydentów i samych społeczników, są dość tradycyjne – w ich rozumieniu organizacje pozarządowe to podmioty prowadzące działalność charytatywną, społeczną, w której nie ma miejsca na jakiegokolwiek formy odpłatności. To jest, moim zdaniem, podstawowa przeszkoda blokująca proces ekonomizacji. Organizacje czują tę presję otoczenia i jeśli tylko mogą utrzymać się z publicznych pieniędzy, z dotacji, to wybierają tę możliwość, bo jest prosta, przejrzysta i wizerunkowo korzystna.

J.H.: Dodajmy, że także finansowo bezpieczna.



Ewa Szymczak:
Z mojego doświadczenia – związanego z prowadzeniem odpłatnej działalności statutowej w ramach fundacji i ze szkoleniami – wynika, że działalność odpłatna jest traktowana raczej jako rodzaj zbiórki publicznej, czyli pozyskiwania dodatkowych pieniędzy, które tak naprawdę nie pozostają w bez-

pośredniej relacji do oferowanych usług czy produktów, nie są ekonomiczną miarą ich rzeczywistej wartości. Ludzie, których szkoliłam, a którzy interesowali się ekonomią społeczną, bardzo się dziwili, że poruszam na przykład temat marketingu. Cemu miałby on służyć? Przy takim nastawieniu trudno mówić o ekonomizacji. Spróbujmy zresztą zdefiniować działalność ekonomiczną organizacji pozarządowych: czy chodzi o każde działanie odpłatne, czyli pozyskiwanie pieniędzy przy określonym wkładzie własnym, czy też o działanie zgodne z zasadami rynkowymi (w rozumieniu: odpłatne, dochodowe)? Mamy obecnie do czynienia z pomieszaniem pojęć. I dlatego nie wiadomo, czy na przykład warsztat terapii zajęciowej prowadzi działalność ekonomiczną, czy też jej nie prowadzi.

T.S.: Racja, przypominam sobie gorącą dyskusję na temat tego, czy środki pozyskiwane przez organizacje pożytku publicznego w ramach mechanizmu jednego procenta mogą być przeznaczane na działalność gospodarczą. Przedstawiciele fundacji, które za tym lobbowały, twierdzili, że ekonomia społeczna to nic innego, jak właśnie możliwość zarabiania pieniędzy przez organizacje. Koniec, kropka. Czyli tak, jak mówi Ewa – kiedy tylko pojawiają się jakieś pieniądze w trzeciosektorowym obiegu, okazuje się wówczas, że można to nazwać ekonomią społeczną. Tak chyba jednak nie jest.



Tomasz Kaźmierczak: Wszystkie uogólnienia typu „ekonomizacja trzeciego sektora” czy „biurokratyzacja trzeciego sektora” budzą mój niepokój. Wydaje mi się, że trzeci sektor podlega daleko idącej dyferencjacji, że być może za chwilę nie będzie sensu używania pojęcia „trzeci sektor”, będzie on bowiem tak mocno wewnętrznie zróżnicowany.

Carlo Borzaga na przykład wyraźnie odróżnia organizacje pozarządowe, które działają jako przedsiębiorstwa społeczne, od organizacji rzeczniczych. Trzeci sektor, jak sądzę, po prostu naturalnie przechodzi proces modernizacyjny – zmienia się, tak jak wszystko we współczesnym świecie. Zmienia się państwo, zmienia się społeczeństwo, byłoby zatem dziwne, gdyby nie zmieniał się trzeci sektor, czy może

trafniej – obszar, który tradycyjnie nazywa się trzecim sektorem. Bez wątpienia rola tego obszaru rośnie zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i politycznym, od szczebla lokalnego aż po szczebel międzynarodowy.

Chcę również powiedzieć, że w Europie postrzega się trzeci sektor przez pryzmat dwóch pojęć – izomorfizmu i hybrydowości. Są to ogólnie dwie strony tego samego medalu. Izomorfizm to upodabnianie się organizacji do tych instytucji, które dają pieniądze. Organizacje szukają zasobów tam, gdzie one są. Gdy nie było publicznych pieniędzy do wzięcia, organizacje szukały ich na rynku, a kiedy się w końcu pojawiły duże środki publiczne, doszło do tego, że organizacje próbują je pozyskać, dostosowując swoje działania do wymagań grantodawców publicznych. Jeśli zaś źródło to się wyczerpie, znowu zwrócą się w kierunku rynku. I tak od ściany do ściany. Z kolei hybrydowość to zdolność dostosowania się nie do oczekiwań grantodawców, ale do zmieniających się warunków funkcjonowania, obejmująca przybieranie takich form prawno-instytucjonalnych, które zwiększają szanse przetrwania, a może i dalszego rozwoju. Odpłatna działalność statutowa jest dobrym przykładem rozwiązania hybrydowego: nie jest to typowa działalność statutowa, nie jest to także działalność gospodarcza. Ani jedno, ani drugie, ale jednocześnie „trochę jedno, trochę drugie”. Dlatego organizacja hybrydowa miałaby z takiej formuły nie korzystać, skoro jest ona na dziś funkcjonalna?

M.R.: Wymieniliśmy już uwagi na temat działalności gospodarczej o charakterze komercyjnym i odpłatnej działalności statutowej. Co jednak z trzecim profilem ekonomizacji organizacji pozarządowych – działalnością gospodarczą o charakterze misyjnym?

T.S.: Moim zdaniem, w tym obszarze również jest stagnacja, tu także doszliśmy do ściany. Brak możliwości rozwoju rodzi zaś patologie. Znam przykłady bardzo instrumentalnego zatrudniania w organizacjach osób zagrożonych marginalizacją – tylko po to, żeby stworzyć możliwości pozyskania nowych środków. Nie ma w tym jednak żadnej misji. Jeśli nie można osiągnąć korzyści, to się tego nie robi. Przy okazji, warto jeszcze zwrócić uwagę na wąską, niszową kategorię organizacji, które prowadzą działalność gospodarczą, bo muszą to robić ze

względem na swoją misję. To kilkadziesiąt silnych organizacji *non profit* z otoczenia przedsiębiorczości, będących w sieci Krajowego Systemu Wsparcia Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Celem tych organizacji jest między innymi rozwijanie przedsiębiorczości, a instrumentem jego osiągnięcia – programy pożyczkowe czy poręczenia, które ze względu na obowiązujące przepisy prawne muszą być prowadzone jako działalność gospodarcza. To przykład działalności gospodarczej misyjnej, choć w pewnym sensie wymuszona.

T.K.: Czy są jakieś aktualne dane na temat rozwoju przedsiębiorczości społecznej?

J.H.: Póki co nie ma danych, które wskazywałyby na to, że dzieje się coś pozytywnego w tym obszarze. Możliwości prowadzenia działań tego rodzaju nie było zresztą – i nadal nie ma – zbyt dużo. Pewne szanse stwarzała Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, zapewniała je również *Ustawa o spółdzielniach socjalnych* z 2006 roku³. To jednak stanowczo za mało. Upraszczając, można powiedzieć, że zainteresowanie ze strony organizacji pozarządowych działalnością prozatrudnieniową cały czas wydaje się podporządkowane temu, czy będą na to publiczne pieniądze, czy też ich nie będzie. Czy można to nazwać prawdziwą przedsiębiorczością społeczną? Wątpię.

M.R.: Chciałbym przejść do drugiego wątku naszej rozmowy i poprosić o ocenę polskiego modelu współpracy międzysektorowej wypracowanego na gruncie przepisów *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Konkursy ofert na odpłatne wykonywanie zadań publicznych, przede wszystkim na świadczenie szeroko rozumianych usług społecznych, są kierowane do organizacji pozarządowych. Firmy komercyjne nie mogą składać tam swoich ofert. Umożliwiono to jednak spółdzielniom socjalnym. Tym samym spółdzielnie socjalne zostały przez ustawodawcę zrównane w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi. Czy to dobrze, czy źle dla rozwoju trzeciego sektora?

T.S.: Spółdzielnia socjalna jednak, o ile wiem, nie może dostarczać usług zleconych w trybie konkursowym w ramach działalności gospodarczej.

E.S.: Dlatego pojawia się pytanie o to, jak w takim razie spółdzielnia może to robić. To jest rozwiązanie pozorne, które stawia spółdzielnie socjalne w sytuacji klinczu – niby podmioty te mogą startować w konkursie, ale mechanizm wykonywania zadania publicznego w tym trybie jest sprzeczny z tym, do czego spółdzielnie są powołane, czyli z prowadzeniem działalności o charakterze zarobkowym.

J.H.: Być może mówimy więc o martwym mechanizmie. Uważam, że to rozwiązanie prawne to jedna z desperackich prób reanimacji spółdzielni socjalnych w Polsce. Tymczasem znacznie bardziej potrzebne jest umocowanie tych spółdzielni w systemie zlecania usług społecznych w trybie zamówień publicznych – to tam spółdzielnie socjalne powinny otrzymać jakiś *handicap*, bo to jest rynek usług, na którym powinny one funkcjonować, a nie na obrzeżach trzeciosektorowego *quasi*-rynku, do którego spółdzielnie w ogóle nie przystają.

T.S.: Mnie też się wydaje, że to nie jest dobre rozwiązanie. Argumentacja była taka, że skoro pozwalamy organizacjom pozarządowym prowadzić działalność gospodarczą, to pozwólmy również spółdzielniom socjalnym prowadzić odpłatną działalność statutową. Jest to jednak typowa proteza. Spółdzielnie, napotykając problemy z prowadzeniem działalności podstawowej, czyli gospodarczej, mają się ratować, podejmując odpłatną działalność po kosztach. To nie jest dobre rozwiązanie, bo spółdzielnia socjalna jest podmiotem gospodarczym.

J.H.: I jeszcze jedno. Spółdzielnie socjalne to przedsiębiorstwa, a w ramach otwartych konkursów mamy wspierać organizacje *non profit*. Jak to się ma do przepisów dotyczących pomocy publicznej, do regulacji konkurencji? Moim zdaniem, tutaj mogą się pojawić kolejne problemy.

M.R.: W ten sposób przeszliśmy do kolejnej kwestii. W miarę jak po 2013 roku będą maleć przyznawane Polsce alokacje środków unijnych, zwłaszcza z Europejskiego Funduszu Społecznego, będzie rosło znaczenie środków publicznych przekazywanych przez samorządy na świadczenie usług społecznych. Czy w takiej sytuacji lepiej, żeby usługi

³ DzU 2006, nr 94, poz. 651. Por. *Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie „Ustawy o spółdzielniach socjalnych” oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, DzU 2009, nr 91, poz. 742.

społeczne były przez samorządy zlecane przede wszystkim w trybie otwartych konkursów, czyli na podstawie regulacji z *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, a tym samym kierowane wyłącznie do podmiotów trzeciego sektora? Czy też może lepiej zlecać te usługi w trybie przetargów publicznych, ale z uwzględnieniem tzw. klauzuli społecznej, czyli z przyznaniem pewnych preferencji dla świadczeniodawców na przykład tworzących miejsca pracy dla osób marginalizowanych na rynku pracy? Który scenariusz uważacie za lepszy?

T.S.: Zanim odpowiem, pozwolę sobie dodać uwagę porządkującą. Zachowujmy proporcje. Pamiętajmy, że te „bardzo widoczne” środki unijne to niecałe 3% wszystkich krajowych pieniędzy publicznych, które są wydawane w Polsce każdego roku. Odpowiadając zaś na pytanie – jeśli upowszechniać tryb zamówień publicznych, to absolutnie z wykozystaniem klauzul społecznych. Są pierwsze przykłady samorządów, które wprowadzają takie klauzule do postępowań przetargowych, ale brakuje jasnych wytycznych, jak powinno się je stosować w praktyce. Trzeba takie wytyczne wypracować i upowszechniać wiedzę, że klauzule społeczne to rozwiązanie dopuszczone w prawie unijnym. Jak dotąd za mało się również mówi o innym korzystnym dla przedsiębiorstw społecznym rozwiązaniu w polskim prawie przetargowym – o uproszczonym trybie zlecenia usług o wartości nieprzekraczającej 14 tysięcy euro. Dla małej spółdzielni socjalnej to są spore środki, których zarobienie stabilizowałoby jej sytuację finansową. Samorządy mogą takie zlecenia przekazywać w ramach trybu przetargowego. Które z nich jednak to robią?

J.H.: Nie widzę sprzeczności między tymi dwoma rozwiązaniami systemowymi. Jedno nie musi wykluczać drugiego, gdyż – moim zdaniem – dotyczą one trochę innych zbiorów podmiotów. Tryb konkursowy, który teraz dominuje, jest rozwiązaniem dla organizacji pozarządowych w ogóle nieprowadzących działalności gospodarczej. Z kolei klauzule społeczne w zamówieniach publicznych dotyczą ogółu przedsiębiorców, w tym organizacji, które prowadzą działalność gospodarczą. Tutaj nie ma sprzeczności, nie trzeba wybierać.

T.S.: Na styku tych dwóch systemów pojawiają się jednak sytuacje w pewnym sensie patologiczne, na przykład wykorzystywanie trybu zamówień pub-

licznych do finansowania organizacji, która prowadzi działalność statutową odpłatną. Samorząd zamówił konkretną usługę, ale się okazało, że organizacja nie prowadzi działalności gospodarczej, dopuszczono więc wykonanie usługi w trybie działalności statutowej odpłatnej, bo to było jakieś rozwiązanie problemu. Ale to jest, moim zdaniem, patologia.

M.R.: Moje pytanie miało na celu wywołanie dyskusji o polskim modelu jako rozwiązaniu kompromisowym, łączący dwa porządki wypracowane w Europie. Porządek brytyjski z dominującą formułą przetargową, wymuszającą konkurowanie organizacji z firmami komercyjnymi o zlecenia publiczne, oraz porządek niemiecki, zakładający, że środki publiczne na usługi społeczne są zarezerwowane dla organizacji społecznych, które nie muszą konkurować nie tylko z biznesem, ale także między sobą, gdyż dominuje kultura dotacji oparta na rozwiązaniach negocjacyjno-biurokratycznych. Polski model konkursów ofert, z jednej strony, nie dopuszcza konkurencji międzysektorowej, z drugiej jednak strony – wymusza konkurencję wewnątrzsektorową na zamkniętym trzeciosektorowym rynku. Czy to jest rozwiązanie optymalne, czy też jednak powinniśmy iść w kierunku bardziej otwartego rynku usług społecznych i szerszego stosowania prawa przetargowego, ale z uwzględnieniem klauzul społecznych?

J.H.: Pozostanę przy swoim zdaniu – nie ma sensu z góry wybierać. To powinna być decyzja podmiotów wydających pieniądze, w jakim trybie środki te są uruchamiane, i usługodawców, którzy sami postanowią, czy będą się ubiegać o takie finansowanie, czy też z niego zrezygnują.

E.S.: Patrząc na to z perspektywy małego ośrodka, gminy czy powiatu, muszę stwierdzić, że te rozwiązania systemowe tak naprawdę nie funkcjonują.

J.H.: I tym bardziej ze sobą nie kolidują.

E.S.: W związku z tym nie kolidują. Trochę daleko mi do tej warszawskiej perspektywy. Rozważając ten problem zupełnie teoretycznie, powiedziałbym, że może bardziej sprawiedliwe byłyby zamówienia publiczne z klauzulą społeczną. Jestem jednak sceptycznie nastawiona co do tego, jak klau-

zule społeczne będą działać na głębokiej prowincji, bo do międzysektorowego partnerstwa droga daleka. Programy teoretycznie realizowane we współpracy z organizacjami pozarządowymi są często fikcją, one tylko widnieją na stronie internetowej urzędów.

T.K.: Mnie się wydaje, że mechanizm rynków wewnętrznych jest dobry wtedy, kiedy są ukształtowane rynki usług. Mam wrażenie, że często usługi, które powinny być finansowane w ramach przetargu, są zlecane w procedurze konkursowej i w rezultacie nie są świadczone do końca porządnie. Aby to zmienić, trzeba opisywać usługi społeczne językiem ekonomicznym, pokazywać, że jest określony popyt, określona podaż, możliwy zarobek. W tym kierunku powinniśmy iść. Rozwijać rynki usług i wprowadzać mechanizmy kupowania przez państwo usług dla tych, którzy sami nie mogą za te usługi zapłacić. A mechanizm konkursów ofert powinno się zarezerwować na dofinansowywanie niewielkich przedsięwzięć lokalnych. Jest mnóstwo małych organizacji, które przy wykorzystaniu tego mechanizmu mogą zrobić dużo dobrego dla społeczności lokalnych.

E.S.: Wówczas jednak nie należałoby organizować konkursów na świadczenie usług.

T.K.: Tak, zlecenie usług byłoby wyłączone z tego trybu.

J.H.: Czyli, mówiąc językiem *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, powierzenie zadań publicznych zniknęłoby, pozostałby zaś jedynie tryb wspierania wykonywania zadań publicznych.

M.R.: Konkluzja jest zatem taka, że należałoby usługi społeczne wyprowadzić z trybu konkursów ofert, czy tak?

T.S.: Prawne uregulowanie działalności statutowej odpłatnej było w gruncie rzeczy formą usankcjonowania praktyki, która już się utrzymała przed uchwaleniem *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Wiele organizacji bowiem, nie mogąc pobierać odpłatności, rozdawało darczyńcom publikacje czy rozprowadzało wśród nich tak zwane cegiełki.

J.H.: Albo wprowadziło składki.

T.S.: Powinniśmy dążyć do uporządkowania finansów organizacji. Ustaliliśmy, że działalność statutowa odpłatna obejmuje właściwie dwie formy aktywności organizacji. Formą przeważającą, zgadzam się tutaj z Ewą, jest aktywność *quasi-filantropijna* – tak naprawdę to jest taka zastępcza, wzmocniona forma ofiarności publicznej. Drugą formą jest działalność *quasi-gospodarcza*. I ją właśnie należałoby podzielić. To, co ekonomiczne, czyli działalność *quasi-gospodarczą* (przez różne mechanizmy ułatwiające, jak klauzule społeczne czy uproszczenia dotyczące rachunkowości), wypchnąć na rynek, to zaś, co jest działalnością charytatywną, pozostawić w obszarze filantropii. Ważny argument za potrzebą takiego uporządkowania podał Janek – zdaniem ekspertów, prędzej czy później działalność statutowa odpłatna zostanie tak naprawdę zakwestionowana przez Komisję Europejską, gdyż taka działalność nie mieści się w unijnych regulacjach. Ustalanie tego stanu rzeczy potrwa jeszcze trochę czasu, bo te młyny – mam na myśli unijne procedury – miały powoli, ale skutecznie.

T.K.: Oznaczałoby to, że odpłatna działalność statutowa to rozwiązanie okresowe, przejściowe. Czyli – inaczej mówiąc – niekoniecznie błędne, ale też niebędące rozwiązaniem docelowym.

E.S.: Należałoby zatem skupić się na rozwijaniu przedsiębiorczości społecznej z prawdziwego zdarzenia, jednocześnie zaś proponować organizacjom inne formy zbierania funduszy, niemające charakteru działalności ekonomicznej, ale mieszczące się w klasycznej dobroczynności.

T.S.: Właśnie tak. Kiedy jeżdżę w teren i spotykam się z ludźmi z małych organizacji, oni są zaskoczeni na przykład tym, że są możliwe odpisy podatkowe od darowizn.

E.S.: I że można zorganizować loterię fantową za zgodą władz samorządowych, że to jest także legalny sposób uzyskiwania funduszy. Zdobywania środków, ale nie ekonomizowania się.

J.H.: Czyli, podsumowując, należy dążyć do rozróżniania *fundraisingu* i działalności ekonomicznej, która obejmuje sprzedaż usług i produktów.

M.R.: W Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku działalność gospodarcza była moż-

liwością do wykorzystania przez stowarzyszenia na zasadzie pewnej protezy, że „skoro nie mają skąd brać pieniędzy, bo społeczeństwo jest biedne, to niech sobie dorobią”. Przyszedł jednak czas na działalność gospodarczą misyjną, która weszła do głównego nurtu aktywności organizacji. Czy polski ustawodawca powinien, wzorem amerykańskiego, namawiać organizacje do tworzenia na potrzeby działalności gospodarczej spółek-córek, czy też zostawiać tę działalność gospodarczą wewnątrz stowarzyszenia, fundacji?

T.S.: Jestem gorącym zwolennikiem rozwiązania pierwszego, czyli zawiązywania spółek-córek. Obecnie mamy sytuację trochę schizofreniczną, gdyż jedna osoba prawna występuje w dwóch formach. Poza tym organizacje nie radzą sobie z rozdzieleniem procedur, majątku, ludzi. W rezultacie zdecydowana większość podmiotów prowadzących działalność gospodarczą po prostu nie wydziela wystarczająco przejrzystości tej działalności. Dlatego trzeba ją wyprowadzać na zewnątrz. W tę stronę zresztą idzie trochę myślenie w ramach prac nad projektem ustawy o przedsiębiorstwie społecznym.

T.K.: Odwołanie się do Wielkiej Brytanii czy Stanów Zjednoczonych o tyle może być mylące, że tam organizacje dobroczynne mogą mieć status prawny *company limited by guarantee*. A to jest w gruncie rzeczy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, z radą nadzorczą, dyrektorem wykonawczym i tak dalej. W Polsce nie ma tej formuły i w związku z tym rzeczywiście jakoś trzeba ze stowarzyszenia czy z fundacji taką działalność wydzielać.

E.S.: Może to jest jednak właśnie droga do przedsiębiorstwa społecznego jako osobnej formy prawnej?

T.S.: Choć nie jedyna droga.

T.K.: Z tym, że sytuacja nie idzie właśnie w tym kierunku. W gruncie rzeczy pomysł na przedsiębiorstwo społeczne, który w tej chwili jest rozważany przez projektodawców nowej ustawy, zakłada, że przedsiębiorstwo społeczne będzie statusem, nie zaś nową formą prawną. Tak jak status organizacji pożytku publicznego jest nadawany organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego, tak status przedsiębiorstwa społecznego będzie nadawany inicjatywom gospodarczym,

które spełnią określone warunki związane z realizacją misji społecznej.

T.S.: Tak, ale – zaznaczmy – nadawany nie wszystkim inicjatywom gospodarczym, które spełnią warunki, tylko formom gospodarczym albo formom niemającym osobowości prawnej, lecz wydzielonym.

J.H.: Zastanawiam się jednak, co zrobić z odpłatną działalnością nie dla zysku.

T.K.: Zapisy przywoływanego projektu ustawy na obecnym etapie prac wykluczają organizacje, które prowadzą odpłatną działalność statutową. To nie są przedsiębiorstwa społeczne w rozumieniu projektodawcy.

J.H.: Bo nie są to przecież przedsiębiorstwa.

E.S.: Nie są. Dlatego, być może, powinniśmy doprecyzować, że odpłatna działalność pożytku publicznego to forma działalności ekonomicznej (ale nie gospodarczej), która może być prowadzona bez wyodrębnienia. Może tak powinno być? Z kolei kiedy organizacja decyduje się na prowadzenie działalności gospodarczej, wówczas powinna albo mieć wyodrębniony zakład, albo założyć spółkę-córkę, albo zdecydować się na zmianę formuły na spółdzielczą (znam takie przykłady), albo przekształcić się w przedsiębiorstwo społeczne, jeśli tylko ustawodawca wprowadzi do obrotu prawnego taką formę prawną.

M.R.: Czy wobec tego należy utrzymać *Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* jako podstawę regulacyjną dla trzeciego sektora, próbując zapisać w niej te nowe mechanizmy i statusy, czy też trzeba uznać, że czas tej ustawy mija, i zacząć budować system prawny za pomocą innych aktów prawnych, czyli kontynuować drogę, jaką już wytycza *Ustawa o zatrudnieniu socjalnym*?

T.K.: Jeśli ustawa o przedsiębiorstwie społecznym zostanie uchwalona w projektowanym kształcie, to w gruncie rzeczy będą dwa zbiory podmiotów: organizacje pozarządowe z kwalifikowaną formą organizacji pożytku publicznego i bardziej urynkwione organizacje pozarządowe z kwalifikowaną formą przedsiębiorstwa społecznego. Problem w tym, jak dalece oba te zbiory będą na siebie zacho-

dziły i czy czasem pojawienie się formuły przedsiębiorstwa społecznego nie spowoduje, że odpłatna działalność gospodarcza zaniknie, stanie się mało atrakcyjna. I czy tego właśnie chcemy?

T.S.: *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* funkcjonuje kilka lat i zawiera sporo dobrych elementów, które się już zakorzeniły, myślę przede wszystkim o sferze relacji „administracja publiczna – organizacje pozarządowe”. Zbędny jest jednak rozdział dotyczący statusu pożytku publicznego, który to status, moim zdaniem, absolutnie się nie sprawdził i właściwie żadnego pożytku nie przynosi. Warto z niego zrezygnować.

E.S.: A co z mechanizmem jednego procenta?

T.S.: Z mechanizmem tym rzeczywiście byłby wówczas problem, ale można byłoby przyjąć rozwiązanie, że wszystkie organizacje prowadzące działalność pożytku publicznego są uprawnione do pozyskiwania środków w ramach tej alokacji.

T.K.: Jest jednak różnica między klubem właścicieli mercedesów a organizacją, która zajmuje się dziećmi wychowującymi się na ulicy. Jeśli status organizacji pożytku publicznego zwiększa szanse na sięgnięcie po publiczne pieniądze, to taki status powinien być.

T.S.: Tylko że w praktyce to wcale tak dobrze nie działa!

T.K.: Nie jest to zatem kwestia złego pomysłu, tylko złej praktyki, co oznacza, że trzeba po prostu dopracować rozwiązanie, nie zaś zupełnie je odrzucić.

J.H.: A może decyzję powinno się pozostawić ludziom. Jeśli ktoś chce wesprzeć automobilkлуб, to niech wspiera, bo i tak zdecydowana większość osób będzie przekazywać jeden procent podatku na dzieci, zwłaszcza te, którym trzeba „zdążyć z pomocą”.

T.S.: Dobrze powiedziane, ludziom zostawmy decyzję.

E.S.: Broniłabym ustawy. Przede wszystkim zgadzam się z Tomkiem, że ustawa przyniosła wiele dobrych rozwiązań. Myślę też jednak, że częste zmiany prawa nie sprzyjają rozwojowi sektora

– wszystkie gwałtowne ruchy mogą być trudno obliczalne w skutkach. Co do mechanizmu jednego procenta, to uważam, że podstawową (i właściwie jedyną) patologią są fundacje korporacyjne, które – mając status organizacji pożytku publicznego – mogą korzystać z jednoprocentowych odpisów. Moim zdaniem, konieczne są ograniczenia przy wydawaniu środków z mechanizmu jednego procenta. To są *de facto* pieniądze publiczne. I właśnie dlatego, że w świadomości społecznej funkcjonują raczej jako dobroczynność, potrzebne są działania edukacyjne, uświadamiające, że są to środki publiczne.

T.S.: Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że są to pieniądze publiczne.

T.K.: W Wielkiej Brytanii pojawienie się formuły *community interest company* było powodowane tym, żeby zablokować możliwość prywatyzowania, przechwytywania przez podmioty prywatne tego, co organizacje dostają od sektora publicznego. W Polsce również jest potrzebna taka regulacja: jeśli chcesz pozyskiwać środki w ramach jednego procenta, to tylko i wyłącznie na takie działania, które przynoszą pożytek publiczny.

E.S.: Taki zapis jest.

T.S.: Także jeśli chodzi o wykorzystanie dotacji, gdy darczyńcy korzystali z ulgi podatkowej.

T.K.: To jednak oznacza, że zawodzą środki kontroli.

M.R.: Jeśli status pożytku publicznego pozostanie, a jednocześnie pojawi się status przedsiębiorstwa społecznego, to czy powinno być dopuszczalne uzyskanie przez jeden podmiot obu statusów, czy też powinna obowiązywać zasada „albo, albo”? Co sądzicie o rozwiązaniu, żeby podmiot mający status organizacji pożytku publicznego po prostu nie mógł prowadzić działalności gospodarczej?

E.S.: Status przedsiębiorcy społecznego, jeśli dobrze rozumiem propozycję projektodawcy, dotyczy wydzielonej działalności, nie zaś całej organizacji.

J.H.: To jest kwestia warta przemyślenia. Z jednej strony, uważam, że jeśli organizacja staje się przedsiębiorstwem społecznym, to wchodzi w in-

ne środowisko, z innymi podmiotami konkuruje, według innych procedur. Obrazowo można powiedzieć, że zmienia kategorię wagową. Kwestia nie jest jednak prosta, byłbym bowiem jednocześnie za tym, że jeśli takie przedsiębiorstwo społeczne wykonuje fantastyczną robotę, to powinno dysponować możliwością pozyskiwania od obywateli środków w ramach jednego procenta – czyli jednak mieć status organizacji pożytku publicznego.

T.S.: Przypominam, że po nowelizacji *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* z 2010 roku spółka kapitałowa, jeśli spełnia warunki określone w ustawie, może uzyskać status organizacji pożytku publicznego. Czyli podmiot gospodarczy może otrzymywać jednoprocentowe alokacje. Ciekawe, jak to będzie funkcjonować? Nie jest to jednak proste, bo – z drugiej strony – w ustawie tej jest napisane, że organizacja pożytku publicznego może prowadzić działalność gospodarczą tylko jako działalność uzupełniającą, a nie główną. Spółka zaś to podmiot z definicji gospodarczy. Ciekawe, jak Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej poradzi sobie z wyjaśnieniem tej sprzeczności.

M.R.: Proszę wszystkich o krótkie podsumowanie. Jaki pomysł na ekonomizację trzeciego sektora jest najlepszy i jednocześnie możliwy do zrealizowania w Polsce w najbliższych latach?

J.H.: Jestem zwolennikiem uchwalenia ustawy o przedsiębiorstwie społecznym. To pozwoli uporządkować sytuację w obrębie sektora pozarządowego w zakresie działalności gospodarczej i odpłatnej działalności statutowej. Pojawienie się nowych regulacji dotyczących przedsiębiorstw społecznych powinno umożliwić precyzyjne rozróżnienie działalności gospodarczej misyjnej i uzupełniającej – zarobkowej. Jeśli organizacja chce prowadzić działalność gospodarczą z prawdziwego zdarzenia, to niech się staje przedsiębiorstwem społecznym. Z kolei gdy organizacja pozarządowa chce prowadzić działalność gospodarczą jako działalnością dodatkową, wówczas niech ją przejrzyście wyodrębni.

E.S.: Moim zdaniem, warto zachować odpłatną działalność statutową, ale przy odpowiednim uporządkowaniu regulacji prawnych – należy rozróżnić realną działalność ekonomiczną od tego, co raczej jest formą *fundraisingu*. Tę klarowność

łatwiej byłoby chyba uzyskać, sytuując odpowiednie przepisy nie w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, jak to jest obecnie, ale w projektowanej ustawie o przedsiębiorczości społecznej. Ważne jest także wypracowanie formuły liczenia zysku społecznego. Dotowanie tego, co wydaje się nierentowne (bo korzyści społecznych nie umiemy policzyć), jest sprzeczne z myśleniem ekonomicznym. Bez szacowania zysku społecznego nie można mówić o ekonomizacji trzeciego sektora.

T.K.: Sam termin „ekonomizacja” jakoś mnie nie przekonuje, co nie znaczy, że nie jest ważne myślenie o źródłach finansowania organizacji. System finansowania musi kojarzyć elementy rynkowe i publiczne, różne formy finansowania, zrównoważone budżety organizacji. Nowe regulacje prawne sprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości społecznej są potrzebne, ale takie, które nie doprowadzą do upadku podmiotów już istniejących. Czyli raczej zmiany ewolucyjne niż rewolucyjne.

T.S.: Zgadzam się z tym, że nowe rozwiązania powinny być wprowadzane rozważnie. Są jednak potrzebne. Chodzi o system zachęt dla organizacji do aktywności ekonomicznej, między innymi na zasadzie prowadzenia wydzielonej działalności gospodarczej. Jednocześnie opowiadam się za stopniowym, powolnym wygaszaniem działalności statutowej odpłatnej. Konieczne jest także znacznie szersze stosowanie klauzul społecznych przy przetargach na zlecanie usług społecznych. Propagowanie ekonomizacji trzeciego sektora powinno też iść w parze ze wzmacnianiem mechanizmów filantropii indywidualnej i korporacyjnej, trochę na zasadzie rekompensaty za to, co organizacje utracą na skutek ograniczenia (a docelowo zniesienia) możliwości prowadzenia działalności statutowej odpłatnej.

M.R.: Chciałbym, zamykając naszą dyskusję, podkreślić dwie rzeczy. Po pierwsze, wszyscy się zgadzamy, że konstatacja, która leżała u podstaw scenariusza ekonomizacji trzeciego sektora, jest nadal aktualna: kondycja ekonomiczna polskiego trzeciego sektora jest słaba. I tego stanu nie zmienił większy w ostatnich kilku latach dostęp do środków publicznych, w tym unijnych. To raczej rodzi nowe problemy związane z nadmiernym uzależnianiem się części organizacji od instytucji publicznych. Po drugie, udało nam się uniknąć myślenia życzeniowego, że jest jakiś prosty sposób na poprawę sytuacji

ekonomicznej organizacji pozarządowych, że wystarczy uchwalić nową ustawę, wprowadzić nowe rozwiązanie instytucjonalne – i mamy sprawę załatwioną. Uznaliśmy, że nowe rozwiązania trzeba budować na fundamencie wcześniejszych, nie zaś istotnie zmieniać prawne regulacje funkcjonowania trzeciego sektora. Już jednak co do tego, jakie powinny być te nowe regulacje, stopień rozbieżności był spory. Na szczęście dyskusja nie miała na celu do-

prowadzić do precyzyjnych konkluzji, ale nakreślić możliwe drogi rozwoju trzeciego sektora, unaocznic czytelnikom, wśród których są również decydenci publiczni, konieczność systemowego myślenia w tym zakresie. I wskazać, że poprawa kondycji finansowej organizacji to jeden z głównych wymiarów rozwoju trzeciego sektora. Wszystkim serdecznie dziękuję za udział w dyskusji.

Jan Herbst – socjolog, ekspert do spraw badań stowarzyszenia Klon/Jawor oraz Fundacji Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. Doktorant w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, w Zakładzie Socjologii i Psychologii Polityki. Specjalizuje się w analizach dotyczących różnych form aktywności społecznej, działalności organizacji pozarządowych oraz współpracy między obywatelami i administracją samorządową na szczeblu lokalnym.

Tomasz Kaźmierczak – doktor socjologii, adiunkt w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego. Uczestniczył w procesie tworzenia systemu pomocy społecznej w Polsce po 1989 roku. Kierował zespołem badawczym Instytutu Spraw Publicznych w ramach projektu „W stronę polskiego modelu gospodarki społecznej – budujemy nowy Lisków”. Obecnie ekspert Instytutu Spraw Publicznych w projektach systemowych, między innymi w projekcie „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej”.

Tomasz Schimanek – polityk społeczny, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce oraz Instytutu Spraw Publicznych. Szkoleniowiec i doradca samorządów lokalnych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców i funduszy lokalnych w zakresie rozwoju współpracy między sektorem publicznym, organizacjami pozarządowymi i biznesem. Jeden z inicjatorów powstania Forum Darczyńców w Polsce. Uczestniczył w pracach nad projektem *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Członek Rady Działalności Pożytku Publicznego drugiej kadencji.

Ewa Szymczak – trenerka, tutorka programu Liderzy Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Od 1993 roku związana z trzecim sektorem. W latach 1993–2000 dyrektor Fundacji SOS, w latach 2003–2009 dyrektor Fundacji Chleb Życia. Brała udział w pracach nad *Ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Łukasz Małecki-Tepicht

Animacja lokalna jako funkcja regionalnych ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego

Sieć Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego obejmuje ponad pięćdziesiąt podmiotów, które – realizując swoje zadania – oferują nieodpłatnie usługi w czterech obszarach: informacji, szkoleń, doradztwa i animacji. Klientami ośrodków są projektodawcy i potencjalni projektodawcy w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki.

Sieć Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego powstała, aby rozwijać kompetencje potencjalnych beneficjentów związane z wykorzystaniem szansy, jaką oferuje Program Operacyjny Kapitał Ludzki, finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego. Zgodnie z przyjętymi *Standardami działania Sieci Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego*, celem działania sieci jest „wspieranie potencjalnych beneficjentów i projektodawców w przygotowaniu i realizacji wysokiej jakości, odpowiadających na potrzeby społeczne projektów dofinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, kreowanie rozwoju lokalnego, budowanie partnerstw nastawionych na rozwój regionu w szczególności w zakresie rozwoju kapitału społecznego”¹.

Animacja jako usługa regionalnych ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego

Konieczność wyodrębnienia działań animacyjnych z wcześniejszego katalogu usług oferowanych przez ośrodki wynikała z analizy potrzeb beneficjentów i środowisk lokalnych. Początkowo usługa ani-

macyjna miała być jedną z form wsparcia potencjalnych beneficjentów, zachęcającą ich do korzystania z Europejskiego Funduszu Społecznego. Z perspektywy czasu można ocenić, że efektywność i sposób działania animatorów w ramach sieci znacznie przerosła początkowe intencje i zamiary. Animacja stała się jedną z głównych usług oferowanych przez podmioty skupione w Sieci Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego, można nawet powiedzieć, że najważniejszą. Praktyka pokazała, że działania animacyjne w ramach sieci powinny wykraczać poza samo motywowanie beneficjentów lub potencjalnych beneficjentów do podejmowania aktywności projektowej. Wspieranie rozwoju partnerstw lokalnych to przedsięwzięcie długofalowe. Animacja jest działaniem, w którym osiąganie rezultatów – przede wszystkim zaś wywieranie wpływu społecznego – jest najdłużej rozłożone w czasie w porównaniu z pozostałymi usługami oferowanymi przez ośrodki.

Patrząc na Sieć Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego z perspektywy ogólnoeuropejskiej, można dostrzec, że udzielanie wsparcia systemowego i horyzontalnego z zakresu szeroko rozumianej pomocy technicznej – we współ-

¹ *Standardy działania Sieci Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego*, Centrum Projektów Europejskich, Krajowy Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa, 15 kwietnia 2010 r., s. 2.

pracy z podmiotami trzeciego sektora i podmiotami wspierającymi przedsiębiorczość – jest jednym z bardziej udanych rozwiązań w systemie wykorzystania funduszy europejskich. Z kolei koordynowanie w ramach Sieci Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego usług animacyjnych na poziomie kraju i prowadzenie działań animacyjnych w poszczególnych ośrodkach przynosi liczne rezultaty, które można zaliczyć do katalogu dobrych praktyk.

Animacja – dylematy definicyjne

Animacja lokalna – co wymaga podkreślenia – jest metodą pracy i w związku z tym podlega zmianom wraz z wystąpieniem kolejnych wyzwań rozwojowych we wspólnotach lokalnych. Spośród wszystkich usług, jakie oferują regionalne ośrodki Europejskiego Funduszu Społecznego, animacja wymyka się klasycznym podziałom i definicjom, co sprawia, że czasami mogą się w związku z tym pojawiać wątpliwości interpretacyjne. Możemy mówić o kilku modelach animacji lokalnej, wypracowanych przez silne organizacje pozarządowe, które dysponują potencjałem instytucjonalnym i autorytetem eksperckim. Ze względu na bogactwo dorobku trzeciego sektora i wymianę doświadczeń, wydaje się, że wartością dodaną jest także zróżnicowanie modeli i definicji, które pozwala na różnych obszarach tematycznych i w różnych częściach kraju otrzymywać często rezultaty istotne dla rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Definiowanie animacji w ramach Sieci Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego

W związku ze wspólną podstawą i z jednolitymi zasadami funkcjonowania sieci, działania animacyjne należało ująć w jednoznaczne ramy formalne i definicyjne. Zostały one opisane w przywołanych wcześniej *Standardach*, które są podstawą działania wszystkich ośrodków. Definiowanie tych usług było procesem długotrwałym, opartym na dialogu między licznymi podmiotami i osobami zaangażowanymi w tworzenie i funkcjonowanie Sieci Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego. Aktualne ramy definicyjne animacji powstały w Akademii Rozwoju Lokalnego, koordynowanej

przez Krajowy Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego, a realizowanej wspólnie ze Stowarzyszeniem Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.

Początki partnerskiej współpracy Krajowego Ośrodka Europejskiego Funduszu Społecznego ze Stowarzyszeniem Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL sięgają 2006 roku. Ośrodek krajowy, który odpowiada za rozwój sieci ośrodków regionalnych, stanął przed koniecznością budowy spójnej koncepcji funkcjonowania sieci i rozwoju pracowników regionalnych ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego przy uwzględnieniu celów i działań, do jakich zostały one powołane.

Ponieważ można mówić o różnych modelach animacji, należało znaleźć taki model, który odpowiadałby roli, jaką mają do odegrania animatorzy w regionalnych ośrodkach Europejskiego Funduszu Społecznego. W tym celu zdecydowano się pozyskać wsparcie osób i organizacji, które zgromadziły doświadczenie w dziedzinie animacji. Krajowy Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego rozpoczął współpracę ze Stowarzyszeniem Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, prowadzącym Szkołę Animacji Społecznej. W wyniku tej współpracy zawiązano partnerstwo, które zaowocowało wieloma przedsięwzięciami, takimi jak Doroczna Konferencja na rzecz Aktywizacji i Rozwoju Społeczności Lokalnych czy Konkurs dla Animatorów Społecznych.

Przyjęto także **definicję animacji**, zgodnie z którą „animacja to działania zmierzające do pobudzenia aktywności osób, grup i instytucji w przestrzeni publicznej, ożywienia społeczności lokalnej poprzez inicjowanie różnego rodzaju aktywności oraz polegające na pracy z wieloma grupami w środowisku lokalnym na rzecz rozwoju lokalnego, wzmocnienia kapitału społecznego, budowania partnerstw na rzecz rozwoju”².

Za działania animacyjne odpowiada **animator**, który jest wspierany przez pozostałych członków zespołu regionalnego ośrodka Europejskiego Funduszu Społecznego i ściśle z nimi współpracuje. Animacja odbywa się więc nie tylko w ramach spotkań animacyjnych prowadzonych przez animatora, ale również przez szkolenia, doradztwo, wymianę informacji. Wynikiem działań animacyjnych są tworzone partnerstwa lokalne, w tym wielosektorowe partnerstwa na rzecz rozwoju.

² *Ibidem*, s. 20.

Animator powinien nie tylko dostosować sposób i metodykę pracy do osób i instytucji, z którymi prowadzi działania, ale także zapewniać możliwości i płaszczyzny komunikacji między różnymi instytucjami, organizacjami i – przede wszystkim – pracownikami danej instytucji.

W ramach usługi animacyjnej przywoływane wcześniej *Standardy* wskazują trzy podstawowe obszary, które są wobec siebie komplementarne, ale które nie zamykają zakresu działań możliwych do podjęcia. Obszarami tymi są: animowanie inicjatyw lokalnych, zawieranie partnerstw i propagowanie dobrych praktyk.

Animatorzy nawiązują kontakty z potencjalnymi projektodawcami do Europejskiego Funduszu Społecznego funkcjonującymi w środowisku lokalnym. Animator wspiera ponadto klientów w rozwoju umiejętności, wspomaga proces budowy partnerstw (w tym również partnerstw ponadnarodowych) i działa na rzecz wzmacniania istniejących form współpracy, a także propaguje rozwój rynku pracy i informuje o Europejskim Funduszu Społecznym. Szczególne znaczenie ma tworzenie partnerstw na rzecz rozwoju, których funkcjonowanie wykracza poza wąsko rozumiane partnerstwa projektowe.

Praca animatora jest dokumentowana³ przez:

- plan pracy z wybranym środowiskiem, zawierający diagnozę środowiska lokalnego, w tym potencjalnych grup docelowych, z którymi animator pracuje lub zamierza pracować, proponowane obszary rozwoju, wskazanie instytucji i osób, jakie mogą pełnić funkcję lidera lokalnego,
- opis rzeczywistego wsparcia udzielonego przez animatora wraz z dokumentami źródłowymi (na przykład prezentacje animatora ze spotkań, ustalenia, notatki ze spotkań, listy obecności ze spotkań, listy kontaktowe przedstawicieli środowiska lokalnego),
- opis przyjętego sposobu komunikacji w środowisku podlegającym działaniom animatora,
- harmonogram planowanych działań wypracowany przez daną grupę lub dane partnerstwo,
- opis osiągniętych rezultatów pracy animatora wraz z podaniem kontaktu do osób, które mogą potwierdzić referencje dla animatora,

- umowę partnerską (w wypadku partnerstw projektowych dopuszczalną formą jest list intencyjny).

Animacja wiąże się z propagowaniem dobrych praktyk, które mogą być inspiracją dla beneficjentów przy przygotowywaniu projektów. Zgodnie ze wspomnianymi *Standardami*, zespół ośrodka powinien zbierać dobre praktyki i upowszechniać je w ramach działań prowadzonych przez ośrodek.

Akademia Rozwoju Lokalnego i publikacje Krajowego Ośrodka Europejskiego Funduszu Społecznego

W pracach nad systemem kształcenia personelu regionalnych ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego uznano, że należy wypracować osobną formę kształcenia animatorów i doradców wspierających animację w ośrodkach. Taką formą stała się Akademia Rozwoju Lokalnego, której obecny kształt jest wynikiem współpracy ze Stowarzyszeniem Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL. Obecnie prace w Akademii Rozwoju Lokalnego koncentrują się przede wszystkim na kwestiach merytorycznych związanych z rozwojem lokalnym, szczególnie z animacją na poziomie subregionalnym. W ramach tej formy kształcenia i współpracy odbywają się także szkolenia specjalistyczne.

Wynikiem wspólnych działań prowadzonych pod auspicjami Akademii Rozwoju Lokalnego są również dwie publikacje: *Jak dobrze przygotować diagnozę? Poradnik dla beneficjentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*⁴ oraz *Od animacji do rewitalizacji społecznej. Dialog perspektyw i doświadczeń*⁵. Druga z wymienionych książek stanowi refleksję ekspertów nad rozwojem lokalnym, prowadzoną w ramach Dorocznej Konferencji na rzecz Aktywizacji i Rozwoju Społeczności Lokalnych. Obie publikacje są komplementarne, pierwsza ma bowiem charakter użytkowy, druga zaś – bardziej aksjologiczny.

W 2010 roku zakończono prace redakcyjne nad kolejną publikacją – *W poszukiwaniu dobrych praktyk inicjatyw lokalnych*, której wydanie jest zaplanowane na 2011 rok. Planowane jest również przygotowanie książki na temat trwałości projektów w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki.

³ *Ibidem*, s. 29.

⁴ M.W. Kozak (red.): *Jak dobrze przygotować diagnozę? Poradnik dla beneficjentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Centrum Projektów Europejskich, Krajowy Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa 2010.

⁵ B. Skrzypczak (red.): *Od animacji do rewitalizacji społecznej. Dialog perspektyw i doświadczeń*, Centrum Projektów Europejskich, Krajowy Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa 2010.

Perspektywy

Różnorodność rezultatów pracy animatorów Sieci Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego i materialne wyniki dotychczasowej współpracy w ramach Akademii Rozwoju Lokalnego potwierdzają istotną i rosnącą rolę animacji w tworzeniu wartości dodanej całej sieci.

Osiągnięcia ośrodków – wyrażone w wynikach corocznej weryfikacji usług oraz analizy wskaźników, z których ośrodki są rozliczane przez tzw. instytucje pośredniczące⁶ – przyczyniły się do decyzji o przedłużeniu wielu umów do 2014 roku. W tym

miejscu warto podkreślić, że Sieć Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego ma zapewnioną pamięć instytucjonalną, ponieważ aż czterdzieści cztery ośrodki przedłużyły umowy, a tylko w ośmiu obszarach rozpisano konkursy. Można sądzić, że będzie to miało pozytywne przełożenie na trwałość wyników pracy animatorów.

Łukasz Małecki-Tepicht jest pracownikiem Krajowego Ośrodka Europejskiego Funduszu Społecznego w Centrum Projektów Europejskich, w Zespole do spraw Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego.

⁶ Są to przede wszystkim urzędy marszałkowskie, ale także – w kilku województwach – wojewódzkie urzędy pracy.

Alicja Grenda, Tomasz Potkański

Konkurs Samorządowy Lider Zarządzania 2010 „Współpraca gmin i powiatów z organizacjami pozarządowymi”

W artykule krótko opisano działalność Związku Miast Polskich na rzecz badania i propagowania współpracy z trzecim sektorem oraz rezultaty przeprowadzonych dotychczas badań, zaprezentowano także wyniki konkursu Samorządowy Lider Zarządzania 2010 „Współpraca gmin i powiatów z organizacjami pozarządowymi” i nagrodzone projekty.

Wcześniejsza działalność Związku Miast Polskich na rzecz badania i propagowania współpracy z trzecim sektorem

Związek Miast Polskich¹ od początku restytucji swojej działalności po wyborach samorządowych w 1990 roku starał się – w ramach wymiany doświadczeń między miastami – upowszechniać dobre wzorce w różnych dziedzinach życia lokalnego, zwłaszcza tych, które w okresie Polski Ludowej nie rozwijały się normalnie, podlegając politycznej kontroli i partyjnemu monopolowi. Jedną z tych płaszczyzn była szeroka aktywność społeczna mieszkańców, składająca się na działania i struktury społeczeństwa obywatelskiego.

W pierwszej kolejności Związek Miast Polskich popularyzował dorobek wielu miast w budowie i umacnianiu jednostek pomocniczych – dziel-

nic, osiedli i sołectw. W tym celu zorganizowano cykl konferencji i przygotowano specjalistyczną publikację, opartą na pozyskanych wówczas pozytywnych przykładach z takich miast, jak Bydgoszcz, Gdynia, Kraków, Łódź czy Poznań. Jednocześnie – wskazując, że jednostki te mogą między innymi efektywnie współdziałać z organizacjami pozarządowymi – popularyzowano najciekawsze inicjatywy w tym zakresie, jak choćby modelowe rozwiązania Gdyni czy Cieszyna w zakresie współpracy z trzecim sektorem.

Związek Miast Polskich podjął w 2007 roku decyzję o stopniowym poszerzeniu Systemu Analiz Samorządowych – bazy danych o miastach na tle wszystkich jednostek samorządu terytorialnego – o monitoring współpracy z trzecim sektorem. Pilotażowe badanie przeprowadzono na przełomie 2007 i 2008 roku, wykorzystując analizę informacji zawar-

¹ Związek Miast Polskich to ogólnopolska organizacja samorządowa, która reprezentuje interesy dużych i małych miast, wspiera samorządność lokalną i decentralizację, dąży do rozwoju polskich ośrodków miejskich. Zadania te realizuje przez lobbing legislacyjny, wsparcie eksperckie, badania, wymianę doświadczeń, promocję miast, współpracę zagraniczną oraz działalność informacyjną i wydawniczą. Do Związku Miast Polskich należy obecnie 310 miast, w których mieszka blisko 74% ludności miejskiej kraju.

tych w Biuletynach Informacji Publicznej konkretnych miast. Związek postanowił odpowiedzieć na pytania o wielkość finansowego zaangażowania miast i kierunki współpracy. Badaniem objęto 47 miast różnej wielkości. Łącznie liczyły one 3,3 miliona mieszkańców, to znaczy 14,2% spośród 23,3 miliona mieszkańców miast i jednocześnie 8,7% spośród 38,1 miliona mieszkańców Polski. Badane miasta wydały w 2006 roku na współpracę z organizacjami obywatelskimi 101,4 miliona złotych. Na tej podstawie oszacowano, że wszystkie miasta wydały na ten cel około 700 milionów złotych, a wraz z gminami większymi – blisko 1 miliard złotych.

W lutym-marcu 2010 roku podobnym badaniem² objęto już wszystkie jednostki samorządu w kraju, posługując się danymi Ministerstwa Finansów za 2008 rok i wydatkami zapisanymi w paragrafach dotacyjnych 281–283 (dla fundacji, stowarzyszeń i innych podmiotów). Ogółem w 2008 roku jednostki samorządu terytorialnego wydały na rzecz sektora niepublicznego w paragrafach dotacyjnych 281–283 kwotę 1,377 miliarda złotych. Stanowi to 0,95% wszystkich wydatków samorządowych (144,3 miliarda złotych) i oznacza 36,10 złotego na jednego mieszkańca Polski.

Największa część tych dotacji (37,7% środków przekazanych organizacjom pozarządowym) dotyczyła wydatków w dziale „pomoc społeczna”, a 33,6% – w dziale „kultura fizyczna i sport”. Znaczne kwoty wydatkowano także na działania w zakresie ochrony zdrowia (10,5%) i kultury (7,8%).

W 2009 roku w ramach paragrafów dotacyjnych 281–283 wydano 1,636 miliarda złotych (czyli 0,98% ze 167,8 miliarda złotych, jakie wydatkowały jednostki samorządu terytorialnego w tym roku).

Gdyby liczyć tylko paragrafy 281 (fundacje) i 282 (stowarzyszenia), wówczas odsetek ten wyniósłby 0,67%. Ponieważ wydatki jednostek samorządu terytorialnego w dużej mierze zależą od wydatków inwestycyjnych (majątkowych), które potrafią być bardzo zmienne, warto te kwoty odnosić także do łącznej kwoty wydatków bieżących (nie-majątkowych). W takim wypadku wskaźnik ten dla 2009 roku wyniósł 1,3123% dla łącznej kwoty z paragrafów dotacyjnych 281–283 oraz 0,9067% dla

łącznej kwoty z paragrafów 281 i 282 (fundacje i stowarzyszenia).

Warto śledzić poziom tych wydatków w kolejnych latach, niemniej jednak jest to tylko ilościowy wskaźnik skali i zakresu współpracy. Tymczasem w rozwoju kooperacji kluczową rolę odgrywa propagowanie dobrych przykładów współpracy i szerokie ich upowszechnienie, a także doskonalenie ram prawnych.

Od stycznia 2010 roku Związek Miast Polskich uczestniczy w realizacji projektu systemowego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”³.

Konkurs służący wyszukaniu dobrych przykładów współpracy gmin i powiatów z organizacjami pozarządowymi

Konkurs Samorządowy Lider Zarządzania 2010 „Współpraca gmin i powiatów z organizacjami pozarządowymi”, organizowany przez Związek Miast Polskich, był jednym z elementów realizowanego projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, podobnie jak wspomniane wcześniej badania skali zaangażowania finansowego jednostek samorządu terytorialnego w kooperację z trzecim sektorem.

Celem konkursu było wyszukanie i rozpropagowanie przykładów dobrych praktyk we współpracy administracji samorządowej z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego. Organizatorzy oczekują, że rezultatem upowszechnienia najlepszych rozwiązań z zakresu zarządzania i kooperacji na styku obu sektorów będzie aktywizacja lokalnych społeczności oraz zwiększenie zakresu i jakości usług świadczonych obywatelom.

Do konkursu rozpisanego w maju 2010 roku zgłoszono ogółem 79 praktyk. Mogły być one zgłaszane zarówno przez organizacje pozarządowe, jak i przez samorządy. Wszystkie wnioski były oceniane w czterech kategoriach: „powiaty”,

² Por. raport: A. Porawski, J.M. Czajkowski, K. Gralińska, T. Potkański: *Wstępna analiza wydatków JST na współpracę z organizacjami i instytucjami społeczeństwa obywatelskiego na podstawie pełnych danych o finansach JST z roku 2008*, marzec 2010 r. – http://www.sas.zmp.poznan.pl/informacje/opracowania_ekspertow.pdf [dostęp: 28 stycznia 2011 r.].

³ Opis projektu – por. tekst Małgorzaty Koziarek w tym numerze kwartalnika „Trzeci Sektor” [przyp. red.].

Konkurs dotyczący współpracy organizacji pozarządowych i administracji samorządowej nawiązuje do realizowanego od czterech lat konkursu o tej samej nazwie, ale poświęconego wyszukaniu i rozpowszechnieniu dobrych praktyk w zarządzaniu usługami publicznymi. Jego organizatorami są wspólnie Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej. Zgromadzone w ten sposób rozwiązania są następnie upowszechniane na różnych konferencjach i warsztatach przeprowadzanych przez organizatorów, a najciekawsze inicjatywy z tego konkursu i innych konkursów samorządowych są włączane do wspólnie prowadzonej przez te organizacje Bazy Dobrych Praktyk zarządzania w samorządzie (<http://www.dobrepraktyki.pl>, <http://www.jst.org.pl>).

Również praktyki, które zostały wyłonione w konkursie Samorządowy Lider Zarządzania 2010 „Współpraca gmin i powiatów z organizacjami pozarządowymi”, zostaną udokumentowane, a ich opisy będą udostępnione w tej samej bazie. Organizatorzy co dwa lata podejmują próbę aktualizacji wcześniejszych opisów, tak aby ich czytelnicy mogli się dowiedzieć, jak rozwija się dane przedsięwzięcie. Obecnie w bazie zgromadzono już blisko dwieście opisów wartościowych rozwiązań zarządczych z różnych dziedzin zarządzania w samorządach.

„miasta na prawach powiatu i miasta powyżej 50 tysięcy mieszkańców”, „miasta małe i średnie” oraz „gminy wiejskie”. Wpłynęło 29 wniosków (z 22 miast) w kategorii „miasta na prawach powiatu i miasta powyżej 50 tysięcy mieszkańców”, 12 zgłoszeń w kategorii „powiaty” (z 11 powiatów), 23 wnioski w kategorii „miasta małe lub średnie” (z 18 miast), 14 zgłoszeń w kategorii „gminy wiejskie” (z 13 gmin wiejskich) oraz jeden wniosek z urzędu marszałkowskiego – w pewnym sensie poza kategoriami konkursowymi.

Zgodnie z hasłem konkursu, przedmiotem zgłaszanych wniosków mogły być przedsięwzięcia służące poprawie współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie realizacji zadań o charakterze publicznym. Współpraca ta mogła mieć charakter finansowy lub pozafinansowy. Warunki konkursu dopuszczały możliwość zgłaszania tylko takich projektów, które zostały wdrożone co najmniej trzy miesiące przed datą ogłoszenia konkursu i których praktyczne rezultaty można było zweryfikować i ocenić.

Decyzją komisji konkursowej, w której skład weszli przedstawiciele poszczególnych organizacji realizujących projekt, w tym Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, do finału zakwalifikowano 13 wniosków. Przedmiotem oceny były szczególnie: innowacyjność wdrożonego rozwiązania, skuteczność w podnoszeniu jakości usług oferowanych mieszkańcom, efektywność kosztowa projektu, integracja z systemem zarządzania strategicznego jednostką samorządu, potencjal-

na możliwość wdrożenia rozwiązania w innych miejscach kraju.

W finale eksperci komisji konkursowej sprawdzili szczegółowo przebieg i rezultaty realizacji tych projektów, wizytując poszczególne jednostki i spotykając się na miejscu z przedstawicielami samorządu i organizacji pozarządowych.

Ostatecznie wyłoniono pięciu laureatów: dwóch zwycięzców równorzędnych w kategorii „miasta na prawach powiatu i miasta powyżej 50 tysięcy mieszkańców” oraz po jednym w kategorii „miasta małe i średnie”, „gminy wiejskie” oraz „powiaty”. Wszyscy nagrodzeni oprócz dyplomów otrzymali statuetki Samorządowego Lidera Zarządzania oraz laptopy – jeden dla jednostki samorządu terytorialnego, drugi dla organizacji pozarządowej współrealizującej nagrodzony projekt. W kategorii dużych miast laureaci musieli podzielić się z zwycięstwem, i laptopami. Komisja konkursowa zasugerowała zwycięskim samorządom, aby przekazały komputery partnerskim organizacjom pozarządowym, w urzędzie pozostawiając dyplom i statuetkę.

W najbliższym czasie opisy projektów, które zakwalifikowały się do finału, wraz z dokumentami źródłowymi na temat wdrożonych projektów ukazać się w Bazie Dobrych Praktyk, prowadzonej wspólnie przez ogólnokrajowe organizacje samorządowe: Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast Polskich i Związek Powiatów Polskich (<http://www.dobrepraktyki.pl>, <http://www.jst.org.pl>), oraz na stronach organizatorów konkursu.

Laureaci i finaliści konkursu**Kategoria „miasta na prawach powiatu i miasta powyżej 50 tysięcy mieszkańców”**

Równorzędne pierwsze miejsce:

- Urząd Miasta Poznania i Terenowy Komitet Ochrony Praw Dziecka za projekt „Posłuchaj mnie – dziecko dotknięte przemocą pod specjalną ochroną”
- Urząd Miasta Stołecznego Warszawy i Towarzystwo „Nasz Dom” za projekt „Ośrodek Wsparcia Rodzinnej Opieki Zastępczej PORT”

Wyróżnienia:

- Urząd Miasta Gdyni i Centrum Współpracy Młodzieży za projekt „Aktywizacja gdyńskiej młodzieży”
- Urząd Miasta Płocka wraz z Zarządem Rejonowym Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej w Płocku Zarząd Rejonowym Polskiego Czerwonego Krzyża w Płocku za projekt „Partnerskie działania gwarancją zaspokojenia potrzeb społecznych”
- Urząd Miasta Poznania i Pogotowie Społeczne za projekt „Program przeciwdziałania procederowi żebractwa na terenie miasta Poznania na lata 2008–2010”

Kategoria „miasta małe i średnie”

Pierwsze miejsce:

- Urząd Miejski w Jarocinie wraz z Fundacją 750-lecie Jarocina i Uniwersytetem Trzeciego Wieku za projekt „Jarocin – gmina obywateli. Udział III sektora w zarządzaniu gminą Jarocin”

Drugie miejsce:

- Urząd Miasta i Gminy w Gniewie i Stowarzyszenie Centrum Aktywnych – Gniew za projekt „Aktywny Gniew – wspieranie oddolnych inicjatyw obywatelskich za pośrednictwem organizacji pozarządowych”

Trzecie miejsce:

Urząd Miejski w Śremie i Towarzystwo Pomocy Potrzebującym im św. Brata Alberta za projekt „Ożywienie mechanizmów partnerstwa lokalnego poprzez realizację zadań Centrum Aktywności Lokalnej w Gminie Śrem”

Finalista konkursu:

- Urząd Miejski w Śremie i Zarząd Powiatowy Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej w Śremie za projekt „Nowatorskie usługi opiekuńcze narzędziem przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób starszych i niepełnosprawnych w gminie Śrem”

Kategoria „gminy wiejskie”

Pierwsze miejsce:

- Urząd Gminy Lesznowola wraz z Fundacją SYNAPSIS i Stowarzyszeniem na rzecz Osób Upośledzonych Umysłowo lub Fizycznie „DOBRA WOLA” za projekt „Samorząd, który potrafi zmierzyć się z niepełnosprawnością, potrafi sobie poradzić z każdym innym problemem – na przykładzie działań Gminy Lesznowola”

Drugie miejsce:

- Urząd Gminy Bieliny i Lokalna Grupa Działania – Wokół Łysej Góry za projekt „Rozwój i wykorzystanie potencjału turystyczno-kulturowo-społecznego gmin skupionych w Stowarzyszeniu Lokalna Grupa Działania – Wokół Łysej Góry na przykładzie partnerskiej realizacji projektów”

Kategoria „powiaty”

Pierwsze miejsce:

- Powiat Tczewski i Fundacja Pokolenia za projekt „Trzy Filary – Bank Partnerów Lokalnych”

Drugie miejsce:

- Powiat Kluczborski i Kluczborsko-Oleska Organizacja Turystyczna za projekt „Utworzenie i innowacyjna działalność klastra turystycznego woj. opolskiego «Kraina Miodu i Mleka»”

Wyróżnienie specjalne:

- Urząd Miejski w Nowym Tomyślu, Stowarzyszenie Plecionkarzy i Wikliniarzy oraz Stowarzyszenie Kupców Nowotomyskich za projekt „Zamiast foliówkę na reklamówkę”

Nagrodzone projekty

Urząd Miasta Stołecznego Warszawy i Towarzystwo „Nasz Dom” – projekt „Ośrodek Wsparcia Rodzinnej Opieki Zastępczej PORT”

Projekt „Ośrodek Wsparcia Rodzinnej Opieki Zastępczej PORT” obejmuje wsparcie, koordynację i pomoc specjalistyczną dla różnych form rodzinnej opieki zastępczej w Warszawie, służy również realizacji szkoleń w ramach Programu PRIDE dla kandydatów na rodziny zastępcze i adopcyjne oraz kandydatów do prowadzenia placówek rodzinnych.

Celem projektu jest profesjonalizacja lokalnego systemu pomocy dziecku i rodzinie przez powołanie koordynatorów rodzinnej opieki zastępczej, którzy mają wspierać opiekunów zastępczych i dzieci przebywające w systemie pieczy zastępczej, udzielając pomocy organizacyjno-formalnej, wsparcia opartego na poradnictwie i koordynacji pomocy specjalistycznej (seksuolog, prawnik, psychiatra, logopeda).

Z punktu widzenia rodzin zastępczych celem tego przedsięwzięcia jest codzienna bezpośrednia pomoc w opiece nad dziećmi, realizowana przez indywidualnego koordynatora. Ma on łączyć funkcję „przyjaciela rodziny zastępczej” i jednocześnie specjalisty koordynującego pomoc specjalistyczną dla rodziny zastępczej oraz rodziny dziecka – w porozumieniu z pracownikami socjalnymi, w przyszłości zaś z „asystentami” rodzin biologicznych.

Z warszawskiego projektu skorzystało od początku jego realizacji, a więc od listopada 2008 roku, 298 osób dorosłych, w tym blisko stu opiekunów zastępczych i dwudziestu rodziców naturalnych oraz

247 dzieci, w tym około dwustu dzieci przebywających w opiece zastępczej na terenie miasta.

Roczne koszty osobowe projektu (etaty i wynagrodzenia specjalistów) to 640 tysięcy złotych, a koszty pozostałe – eksploatacja, kampania promocyjna oraz koszty pośrednie – to 140 tysięcy złotych.

Urząd Miasta Poznania i Terenowy Komitet Ochrony Praw Dziecka – projekt „Posłuchaj mnie – dziecko dotknięte przemocą pod specjalną ochroną”

Projekt „Posłuchaj mnie – dziecko dotknięte przemocą pod specjalną ochroną” jest realizowany od lipca 2006 roku i zakłada wzmocnienie systemu ochrony dziecka dotkniętego przemocą seksualną w Poznaniu oraz w miastach partnerskich projektu – holenderskim Assen i litewskim Wilnie. W projekcie wypracowano procedurę współpracy między instytucjami i organizacjami zaangażowanymi w prawne i psychologiczne etapy pracy z dzieckiem wykorzystywanym seksualnie, a także stworzono i przetestowano szkolenie skierowane do nauczycieli przedszkolnych, dotyczące rozpoznania i pierwszej interwencji w wypadku podejrzenia przemocy seksualnej wobec dziecka. Ponadto opracowano wzorcową metodologię przesłuchiwanie dziecka wykorzystywanego seksualnie.

Rezultatem projektu było wypracowanie procedury ułatwiającej współpracę międzysektorową i zaleceń metodologicznych do przesłuchiwanie dzieci. Stało się to podstawą przygotowania rekomendacji lokalnych i międzynarodowych dla wszystkich tych, którzy chcą podnosić standardy pracy z dziećmi dotkniętymi przemocą seksualną. Rezul-

▷
Ewa Bogacz-Wojtanowska
– ekspert konkursu w kategorii „duże miasta”:

„Szczególnie warto podkreślić umiejętność otwierania się sektora publicznego na wiedzę sektora pozarządowego oraz gotowość samorządu do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań”.



taty projektu są konsekwencją wymiany dobrych praktyk w partnerstwie lokalnym i międzynarodowym. W Poznaniu do partnerstwa tego przystąpiły: samorząd miasta, Terenowy Komitet Ochrony Praw Dziecka, Sąd Okręgowy, Komenda Miejska Policji, Miejskie Centrum Interwencji Kryzysowej, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie, Centrum Innowacji Społecznych Fundacji SIC!

Ewa Bogacz-Wojtanowska

– ekspert konkursu w kategorii „duże miasta”:

„W ramach tego projektu organizacje pozarządowe brały udział w generowaniu pomysłów [...] współodpowiadały za jego realizację”.

Urząd Miejski w Jarocinie wraz z Fundacją 750-lecia Jarocina i Uniwersytetem Trzeciego Wieku – projekt „Jarocin – gmina obywateli. Udział III sektora w zarządzaniu gminą Jarocin”

Ideą projektu „Jarocin – gmina obywateli. Udział III sektora w zarządzaniu gminą Jarocin”, prowadzonego w czterdziestopięcioletnim Jarocinie, jest zlecenie podmiotom niepublicznym do realizacji wszystkich możliwych zadań własnych gminy. Władze gminne sukcesywnie wycofują się z bezpośredniej realizacji tych działań, które lepiej i efektywniej wykonują organizacje pozarządowe.

Gmina finansowo i merytorycznie wspiera podmioty pozarządowe, zapewniając warunki do

rozwoju i wzmacniania potencjału trzeciego sektora. Organizacje pozarządowe analizują obecne potrzeby mieszkańców i wraz z organami gminy odpowiadają na nie, prowadząc swoją działalność. Zakres współpracy między organami gminy a organizacjami trzeciego sektora oraz priorytety i pola działalności są wypracowywane przez obie strony i na bieżąco modyfikowane pod kątem potrzeb mieszkańców.

W ciągu ostatnich lat na terenie gminy znacznie wzrosła liczba organizacji pozarządowych. Obecnie działa ich tutaj blisko sto. Dzięki sprzyjającej demokracji obywatelskiej, polityce władz samorządowych i dużemu potencjałowi miejscowego trzeciego sektora częściowo lub całkowicie przejął on i z powodzeniem realizuje sporą część zadań własnych gminy. Organizacje pozarządowe w pewnym sensie zdominowały kilka ważnych obszarów działalności samorządu: oświatę i wychowanie, kulturę, sport, krajoznawstwo, profilaktykę uzależnień, ochronę przeciwpożarową, usługi opiekuńcze i ochronę zwierząt, tworząc silny niepubliczny odłam edukacji, szczególnie na terenach wiejskich (w gminie działa dziesięć niepublicznych przedszkoli, sześć niepublicznych szkół podstawowych i cztery gimnazja). Trzeci sektor zbudował sieć świetlic środowiskowych, wzbogacił i urozmaicił życie kulturalne i sportowe gminy. W Jarocinie nawiązano równoprawne partnerstwo, wzajemnie starając się zrozumieć potrzeby drugiej strony, przełamując przeszkody i omijając złe pojęta biurokrację w relacjach między samorządem i organizacjami pozarządowymi. Skupiono się na wyszukiwaniu potencjału drzemącego w lokalnych liderach, motywowaniu ich do konstituowania swoich poczynąń i umacnianiu ich w działalności na rzecz lokalnej społeczności.

**Marcin Dadel**

– ekspert konkursu w kategorii „małe miasta”:

„[...] to wieloletni, strategiczny projekt urzeczywistniający konstytucyjną zasadę pomocniczości. Projekt ten stawia Jarocin jako modelowy przykład współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi”.

Urząd Gminy Lesznówola wraz z Fundacją SYNAPSIS i Stowarzyszeniem na rzecz Osób Upośledzonych Umysłowo lub Fizycznie „DOBRA WOLA” – projekt „Samorząd, który potrafi zmierzyć się z niepełnosprawnością, potrafi sobie poradzić z każdym innym problemem – na przykładzie działań Gminy Lesznówola”

Realizacja cyklu przedsięwzięć, z których składa się projekt, rozpoczęła się w 2005 roku zawiązaniem partnerstwa trzech sektorów: publicznego, pozarządowego i biznesowego. Partnerzy, dzięki realizacji wspólnego projektu „Partnerstwo dla Rain Mana, Rain Man dla Partnerstwa” utworzyli w 2008 roku modelowe, pierwsze w Polsce przedsiębiorstwo, w ramach którego stworzono miejsca pracy dla osób z dysfunkcją autyzmu. Kolejnym przedsięwzięciem realizowanym corocznie od 2005 roku w Lesznówoli są „Półkolonie dla osób niepełnosprawnych – nowa jakość wakacji dla dzieci i rodziców”. Zatrudniono nauczycieli z pobliskiej Szkoły Specjalnej w Konstancinie, studentów pedagogiki specjalnej oraz wolontariuszy, najczęściej miejscowych gimnazjalistów. W pierwszej edycji w półkoloniach uczestniczyło siedmioro dzieci z gminy Lesznówola, w 2009 roku było już siedemdziesięcioro pięcioro dzieci z kilkunastu podwarszawskich gmin.

Od 2006 roku jest organizowana w Lesznówoli „Tatasparktakiada sprawnych inaczej”. Jej celem jest propagowanie zdrowia przez sport oraz integrowanie środowiska ludzi zdrowych i niepełnosprawnych. Zmaganiom sportowym towarzyszą pokazy cyrkowców i iluzjonistów, a także zajęcia z psami terapeutami. W 2009 roku w Tatasparktakiadzie wzięło udział ponad trzystu zawodników.

Z kolei przedsięwzięcie pod nazwą „Indywidualne ścieżki kariery zawodowej szansą dla osób niepełnosprawnych” to warsztaty mające na celu aktywizację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych. Uczestnicy warsztatów biorą udział w zajęciach z psychologii i doradztwa zawodowego, uczą się autoprezentacji i komunikacji, odbywają treningi asertywności, określają swoje predyspozycje i preferencje zawodowe.

Projekt zajęć edukacyjnych pod nazwą „Świat jest różny, ludzie są różni” ma kształtować postawy tolerancji, propagować równouprawnienie osób niepełnosprawnych, bezrobotnych, podopiecznych świetlic środowiskowych i ich rodzin. Niweluje wykluczenia społeczne i poprawia komunikację społeczną. Przybliża dzieciom i młodzieży „inność” przez pryzmat odmiennej rasy, narodowości i kultury, odmiennych obyczajów i odmiennego języka. Ma temu służyć realizacja programu „Moi sąsiedzi pochodzą z Azji”.

Powiat Tczewski i Fundacja Pokolenia – projekt „Trzy Filary – Bank Partnerów Lokalnych”

Projekt był realizowany w partnerstwie trzech sektorów: samorządowego (Powiat Tczewski), pozarządowego (Fundacja Pokolenia) i biznesowego (Bank Spółdzielczy w Tczewie) w ramach środków pochodzących z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Celem projektu było podniesienie skuteczności działań organizacji pozarządowych przez działalność punktów informacyjnych dla podmiotów trzeciego sektora i grup nieformalnych, a także zwiększenie wiedzy na temat funduszy unij-



Adam Futymski

– ekspert konkursu w kategorii „gminy wiejskie”:

„Wszystkie działania zrealizowane w ramach tego projektu to inicjatywy oddolne, które zyskały przychylność samorządu gminy i jego wsparcie. [...] projekt jest wręcz modelowym przykładem realizowania zasady pomocniczości na poziomie lokalnym”.

nych wśród przedsiębiorców lub osób chcących rozpocząć działalność gospodarczą (funkcjonujących w Banku Spółdzielczym). W ramach projektu wykształcono dziewięcioro animatorów lokalnych, których zadaniem jest rozwijanie aktywności mieszkańców oraz pobudzanie i wspieranie oddolnych inicjatyw obywatelskich. Animatorzy wychwytywali i wspierali oddolne inicjatywy na obszarze powiatu, byli także łącznikami między mieszkańcami a punktami informacyjnymi i starostwem.

Drugim innowacyjnym składnikiem projektu jest Giełda Zasobów, której zadaniem jest sprzyjanie partnerstwu międzysektorowemu oraz integracji różnych środowisk. To nowatorski spo-

sób inicjowania partnerskiej współpracy między sektorem publicznym, pozarządowym i prywatnym. Autorzy projektu inspirowali się dobrymi praktykami z krajów zachodnich (między innymi niemieckim Gute Geschäfte).

Podczas giełdy uczestnicy – przedstawiciele organizacji pozarządowych, lokalnych instytucji oraz mieszkańcy – zawierają kontrakty, w których deklarują wymianę zasobów: pomieszczeń, czasu, umiejętności czy usług. Na giełdzie nie można zawierać kontraktów finansowych.

Każdy partner projektu miał jasno określoną grupę docelową i zakres obowiązków, dlatego udało się połączyć trzy sektory w jednej inicjatywie.

▷ **Piotr Masłowski**

– ekspert konkursu w kategorii „powiaty”:

„Nagrodzona inicjatywa to modelowy przykład partnerstwa trójsektorowego, obejmującego zatem wszystkie wymiary aktywności, także ten biznesowy, reprezentowany przez Bank Spółdzielczy. I ta współpraca, co unikatowe, oznacza wspólną pracę na zasadach równorzędności, poszanowania partnerów”.



Alicja Grenda jest zastępcą dyrektora Biura Związku Miast Polskich w Poznaniu, specjalistą do spraw promocji i kierownikiem konkursu „Samorządowy Lider Zarządzania”.

Dr Tomasz Potkański jest zastępcą dyrektora Biura Związku Miast Polskich w Poznaniu, odpowiada za rozwój Systemu Analiz Samorządowych.

Obowiązująca od 2003 roku Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie to z pewnością najważniejszy akt prawny regulujący w Polsce współpracę administracji publicznej z organizacjami trzeciego sektora. W 2010 roku została uchwalona nowelizacja tej ustawy. Zawarte w niej regulacje prawne przygotowywano przez pięć lat – początkiem prac były raporty z badań monitoringowych funkcjonowania ustawy, opublikowane jeszcze w 2005 roku. Prace nad nowelizacją stanowiły przykład realnie prowadzonego dialogu obywatelskiego, ale czy zawarte w niej regulacje usprawnią współpracę międzysektorową? Poniżej publikujemy trzy opinie w tej sprawie. Anna Krajewska, autorka wielu edycji Kalendarium zmian prawnych publikowanych na łamach kwartalnika „Trzeci Sektor”, z pozycji niezależnego eksperta omawia nowe rozwiązania zawarte w nowelizacji. Następnie przedstawiamy dwugłos przedstawicieli zainteresowanych stron: Piotra Kontkiewicza z Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Marcina Dadla, który reprezentuje trzeci sektor w Radzie Działalności Pożytku Publicznego.

Anna Krajewska

Formy współpracy międzysektorowej po nowelizacji *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* – perspektywy dla organizacji pozarządowych

W ramach wprowadzenia do tematyki form współpracy międzysektorowej zmienionych nowelizacją Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹, wypada pokrótce omówić regulacje obowiązujące przed nowelizacją i wskazać najistotniejsze problemy, jakie się z nimi wiązały. Pozwoli to lepiej uwypuklić znaczenie zmian wprowadzonych nowelizacją i odpowiedzieć na pytanie, czy – i w jakim zakresie – mogą się one przyczynić do usprawnienia i polepszenia jakości współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi.

Podobnie jak obecnie, również przed nowelizacją *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (UDPP) zasadami przyświecającymi współpracy międzysektorowej były pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwa konkurencja i jawność. Na gruncie stanu prawnego obowiązującego do 12 marca 2010 roku – kiedy weszły w życie znowelizowane przepisy UDPP – wskazano

kilka form współpracy, które miały charakter przykładowego wyliczenia metod w pewnym sensie zalecanych. Organom administracji i organizacjom pozarządowym pozostawiono jednak swobodę w wypracowywaniu innych form czy platform współdziałania, jakie mogą wynikać z przyjętych lokalnie zwyczajów lub aktualnych potrzeb i sytuacji. Dzięki takiemu rozwiązaniu współpracę miała cechować duża elastyczność. Zgodnie z brzmieniem

¹ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie „Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” oraz niektórych innych ustaw, DzU 2010, nr 28, poz. 146.

art. 5 *UDPP*, współpraca międzysektorowa mogła przybierać szczególnie następujące formy:

- zlecanie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 *UDPP* (organizacjom kościelnym prowadzącym działalność pożytku publicznego) realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w *UDPP*,
- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków,
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 *UDPP*, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 *UDPP* oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

Instytut Spraw Publicznych dwukrotnie (w 2004 i 2007 roku) zrealizował badanie poświęcone funkcjonowaniu przepisów *UDPP*, w tym głównie regulacji dotyczących współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi². Jednym z problemów z wymienionymi w art. 5 *UDPP* formami współpracy międzysektorowej (wskazywanym również w trakcie wysłuchania publicznego w sprawie nowelizacji tego aktu prawnego, które odbyło się 4 września 2007 roku w Sejmie) było to, że wszystkie one miały charakter fakultatywny. Oznacza to, że mogły, ale nie musiały być wykorzystywane, to zaś, co nie jest obowiązkiem, często bywa – jak wielokrotnie podnoszono – traktowane po macoszemu i niewiążąco.

Z drugiej jednak strony, oceniając fakultatywne ujęcie form współpracy wymienionych w *UDPP* przed nowelizacją, trzeba również uwzględnić doświadczenie płynące z różnych badań dotyczących funkcjonowania ustawy – w tym monitoringu realizowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki

Społecznej³. Doświadczenie to wskazuje, że nawet obligatoryjne wymagania ustanowione przez *UDPP* (takie, jak obowiązek uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego) nie zawsze były dochowywane (problem ten był szczególnie widoczny na poziomie gmin, nie dotyczył jednak – co warto tutaj podkreślić – samorządów wojewódzkich). Można odnieść wrażenie, że tym, co sprawia, że określone wymagania rzeczywiście są traktowane wiążąco w praktyce, nie jest obligatoryjne ich sformułowanie, ale raczej dopiero opatrzenie ich sankcjami. Należy jednak odnotować, że problem niewywiązywania się z obowiązków wprowadzonych *UDPP* z roku na rok stawał się mniejszy – samorządy stopniowo dostosowywały się do wymagań ustawowych i coraz lepiej sobie z nimi radziły. Wynika z tego, że przynajmniej niektóre problemy – choć wydają się związane z określonym brzmieniem przepisów – mają źródła pozaprawne i z upływem czasu rozwiązują się na poziomie samej praktyki.

W ogólnych wypowiedziach przedstawicieli administracji i sektora pozarządowego odbierano wprowadzenie *UDPP* z rosnącym optymizmem, ale uregulowane nią poszczególne formy współpracy oceniano jako mniej lub bardziej problematyczne⁴. Chociaż w ustawowym katalogu zawartym w przywoływanym art. 5 *UDPP* zaledwie jeden punkt został poświęcony finansowym formom współpracy międzysektorowej, to w praktyce właśnie ta forma stała się dominująca. Reprezentanci administracji samorządowej deklarowali wręcz, że ich rola sprowadza się *de facto* do „sponsorowania” organizacji pozarządowych, te ostatnie zaś cechuje wyraźna roszczeniowość wobec władz publicznych⁵. Z kolei przedstawiciele trzeciego sektora narzekali na zdecydowaną przewagę jednej z form zlecania zadań publicznych, wiążącej się z koniecznością wykazania się wkładem własnym w realizację zadania – a więc wspierania. Powierzenie (które – dla przypomnienia – polega na sfinansowaniu przez admini-

² Omówienie wyników badań – por.: M. Rymsza, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.): *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007; G. Makowski (red.): *U progu zmian. Pięć lat „Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

³ Zob. *Sprawozdania z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* za poszczególne lata, dostępne na stronie internetowej Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – <http://www.pozYTEK.gov.pl>.

⁴ Zob. G. Makowski: *Wnioski i rekomendacje*, [w:] G. Makowski (red.): *U progu zmian. Pięć lat „Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”*, op. cit.

⁵ *Ibidem*, s. 35.

stracę publiczną zadania zleconego organizacji) stanowiło zaledwie od kilku do kilkunastu procent zleconych zadań⁶. Samorządy broniły się przed tego rodzaju zarzutami, argumentując, że wspieranie wymaga od organizacji głębszego zaangażowania w wykonywane zadanie. Dodatkowym (przyjemnym) powodem dominacji wspierania nad powierzaniem był także brak środków na całkowite finansowanie zleconych zadań⁷. Problemem jednak wydaje się to, że wspierane były również takie zadania, w wypadku których bardziej uzasadnione byłoby powierzenie (na przykład zadania z zakresu pełnej opieki nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi⁸).

Jedną z istotnych trudności wiążących się ze zlecaniem zadań organizacjom pozarządowym było zróżnicowanie trybów zlecania. Spod trybu przewidzianego w przepisach *UDPP* zostało wyłączone zlecanie zadań z zakresu pomocy społecznej – tutaj obowiązywały przepisy *Ustawy o pomocy społecznej*⁹ – oraz zadań regulowanych na gruncie *Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*¹⁰. Nie tylko komplikowało to procedurę, ale także prowadziło niekiedy do niewłaściwego interpretowania przepisów, odrębnie regulujących tryb zlecania zadań dla różnych obszarów pożytku publicznego¹¹.

Źródłem problemów okazały się w toku badań również regulacje dotyczące otwartych konkursów ofert, w których jest wyłaniana organizacja otrzymująca zlecenie na wykonanie określonego zadania. „Były to głównie trudności natury technicznej. Przedstawiciele organizacji pozarządowych narzekali na zbyt długie terminy ogłaszania i rozstrzygania konkursów, nadal niejasne procedury i wymogi dotyczące składania ofert (często niespójne w obrębie tych samych urzędów), niezrozumiałe regulaminy i trudne umowy”¹². Problematyczna okazała się także „inicjatywa własna”, polegająca na tym, że organizacja sama składa organowi administracji publicznej ofertę realizacji zadania publicznego, a organ – po rozpatrzeniu

celowości realizacji określonego zadania – zleca je do wykonania. Reprezentanci sektora pozarządowego wskazywali, że „inicjatywa własna” w praktyce okazywała się „furtką do podkradania cudzych pomysłów” i projektów, z drugiej jednak strony – samorządy niechętnie odpowiadały na propozycje przedstawiane przez organizacje pozarządowe¹³.

Innym problemem związanym z tematyką zlecania zadań była nieobecność radnych w komisjach konkursowych. Badania ujawniły, że członkowie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zostali w pewnym sensie wykluczeni z regulowanej na gruncie *UDPP* rzeczywistości. Radni twierdzili, że „czują się sprowadzeni do roli «maszynki do głosowania», gdyż wszystkie faktyczne działania w [...] obszarze [działalności pożytku publicznego] zostały «delegowane w stronę zarządu miasta». Chodzi tu przede wszystkim o to, że *UDPP* wyłącza radnych z procesu przeprowadzania konkursu, wszystkie decyzje w tym względzie pozostawiając w gestii urzędów (i – w konsekwencji – urzędników)”¹⁴. W rezultacie, na gruncie regulacji zawartych w *UDPP*, reprezentanci lokalnych społeczności okazali się „radnymi bezradnymi”¹⁵, chociaż należałoby raczej oczekiwać, że jako przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego będą odgrywać istotną rolę w procesie współpracy międzysektorowej.

Rozczarowujące okazało się także zawarte w *UDPP* rozwiązanie, na mocy którego organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają obowiązek uchwalać roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jak już wspomniano, część jednostek w ogóle takich programów nie przyjmowała, ale tam, gdzie były one uchwalane, również nie zawsze spełniały oczekiwania sektora pozarządowego. Przedstawiciele organizacji nie wszędzie byli włączani w proces ich tworzenia (mimo że w art. 5 *UDPP* wyraźnie zostało powiedziane, że programy mają powstawać „we współpracy” z organizacjami pozarządowymi), warto jednak podkreślić,

⁶ *Ibidem*, s. 39.

⁷ *Ibidem*, s. 40.

⁸ *Ibidem*.

⁹ DzU 2004, nr 64, poz. 593.

¹⁰ DzU 2004, nr 99, poz. 1001.

¹¹ Zob. *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie „Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie”*, druk sejmowy nr 1727.

¹² G. Makowski: *Wnioski i rekomendacje*, op. cit., s. 39.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ M. Dudkiewicz: *Radni w systemie współpracy: wnioski i rekomendacje*, [w:] M. Ryma, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.): *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, op. cit., s. 351.

¹⁵ *Ibidem*.

że brak zaangażowania reprezentantów trzeciego sektora w przygotowaniu rocznych programów współpracy niekiedy był także skutkiem apatii i braku zainteresowania ze strony samych organizacji. Powstające programy często przybierały formę albo nierealistycznej i ogólnikowej listy życzeń, albo po prostu wykazu środków budżetowych jednostki, które można przeznaczyć na wykonywanie zadań publicznych przez organizacje, lub harmonogramu konkursów ofert na nadchodzący rok¹⁶. I na tym poziomie ujawniał się więc problem sprowadzania współpracy międzysektorowej do jej czysto finansowego wymiaru, a proces tworzenia programu – chociaż teoretycznie stanowił świetną okazję do spotkania przedstawicieli obu sektorów i dyskusji – okazywał się jeszcze jednym urzędniczym rytuałem do wypełnienia.

W zakresie pozafinansowych form współpracy przewidzianych w *UDPP* przed nowelizacją trzeba podkreślić, że już samo sformalizowanie kontaktów międzysektorowych na gruncie przepisów *UDPP* przełożyło się na zintensyfikowanie współdziałania między administracją i organizacjami. Po wejściu w życie *UDPP* w samorządach różnych szczebli zaczęły pojawiać się różne ciała konsultacyjne, nie tylko zresztą w takich formach, jakie określił omawiany akt prawny. W ramach zespołów doradczych i inicjatywnych gdzieś spontanicznie utworzyły się wojewódzkie rady działalności pożytku publicznego – wzorowane na Radzie Działalności Pożytku Publicznego umocowanej przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej. Powstawanie tego rodzaju forów współpracy międzysektorowej zmusiło z kolei organizacje pozarządowe do wypracowania określonej formy reprezentacji sektora wobec administracji publicznej¹⁷.

Współpraca pozafinansowa również wiązała się jednak z pewnymi przeszkodami: „problemem pozostaje wymiana informacji. Jest to szczególnie niepokojące zjawisko, ponieważ [...] właśnie zły przepływ informacji, zarówno po stronie samorządowej, jak i pozarządowej, odbija się negatywnie na innych płaszczyznach. [...] Wciąż zdarza się, że urzędy niechętnie otwierają się przed organizacjami. Natomiast

organizacje nie poszukują informacji, argumentując, że nie mają na to czasu lub oczekują (lub wręcz wymagają), że administracja sama do nich dotrze”¹⁸. Z badań wynikało również, że – paradoksalnie – im niższy szczebel samorządu, tym gorszy przepływ informacji między sektorami, co z kolei przekładało się na niższą jakość współpracy¹⁹.

Ważnym problemem, który pojawił się jako swoisty skutek uboczny obowiązywania przepisów *UDPP*, jest marginalizacja małych organizacji pozarządowych. Ujęcie współpracy międzysektorowej w ramy prawne i sformalizowane tryby ubiegania się o wsparcie ze strony administracji spowodowały, że małe, gorzej sobie radzące z procedurami organizacje są odsuwane od współpracy i wykonywania zadań przez duże, sprofesjonalizowane podmioty (nierzadko mające dodatkowo status organizacji pożytku publicznego). Konsekwencją tego może być „monopolizacja pewnych sfer działalności pożytku publicznego przez relatywnie małe grupy wyspecjalizowanych, dużych podmiotów. Może to skutkować mniejszą innowacyjnością, ale też i niechęcią do tworzenia nowych organizacji”²⁰. Kluczowym problemem w tym zakresie jest brak odpowiednich działań edukacyjnych, które pozwoliłyby nowym, niedoświadczonym organizacjom zdobywać wiedzę niezbędną do rywalizowania z silnymi, sprofesjonalizowanymi konkurentami.

Jak odpowiada na wskazane wyżej problemy nowelizacja *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*? Pod tym kątem przyjrzymy się zmianom, jakie wprowadziły znowelizowane przepisy *UDPP* w zakresie współpracy międzysektorowej²¹.

Formy współpracy międzysektorowej w znowelizowanej *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*

Ujęty w art. 5 *UDPP* katalog form współpracy został na gruncie nowelizacji rozszerzony i obejmując – obok form przewidzianych przed nowelizacją

¹⁶ G. Makowski: *Wnioski i rekomendacje*, op. cit., s. 42.

¹⁷ *Ibidem*, s. 36.

¹⁸ *Ibidem*, s. 37.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, s. 41.

²¹ Szczegółowe opisy zmian wprowadzonych nowelizacją *UDPP* oraz przekształceń, jakim podlegały poszczególne rozwiązania w toku prac nad nowelizacją, można znaleźć w *Kalendarium zmian prawnych* w kwartalniku „Trzeci Sektor” (2009, nr 16–19) oraz w artykule: M. Dadel: *Ustawa o pożytku: zmiany i nowości*, 4 lutego 2010 roku, opublikowanym na stronie: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/513699.html> [dostęp: 21 marca 2010 r.].

– również inicjatywę lokalną i umowy partnerstwa określone w *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*²². Dodano do niego także warunek konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących wymienionych w *UDPP* sfer zadań publicznych (których katalog, *notabene*, również został mocno rozbudowany) z radami działalności pożytku publicznego, jeśli takie powstaną w danej jednostce samorządu terytorialnego.

Z tego punktu widzenia wartość odnotowania modyfikacją jest przekształcenie rozbudowanego katalogu form współpracy z fakultatywnych na obligatoryjne. Oznacza to, że wskazane w *UDPP* formy muszą (a nie – jak było do tej pory – tylko mogą) być wykorzystywane przez organy administracji. Katalog pozostawiono otwarty tak, aby – w zależności od potrzeb czy lokalnych zwyczajów – współpraca mogła przybierać również formy nieprzewidziane na gruncie przepisów. Chociaż – jak już wspomniano – nie zawsze to, co obowiązkowe, jest przez administrację dochowywane (a w toku prac nad nowelizacją kilkakrotnie zmieniano koncepcję kształtu form współpracy), praktyka pokazała jednak, że z czasem organy samorządowe wdrażają się w nałożone ustawowo obowiązki. Obligatoryjne ujęcie siedmiu podstawowych form współpracy międzysektorowej pozwala przewidywać, że powinna ona przybrać na intensywności, co z kolei może się przełożyć na poważniejsze traktowanie organizacji jako partnera władz publicznych.

Ważna zmiana nastąpiła w procedurze konsultowania z organizacjami projektów aktów normatywnych dotyczących dziedzin, w których organizacje prowadzą swoją działalność statutową. Na mocy znówelizowanych przepisów, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany do określenia w uchwale szczegółowego trybu takich konsultacji. Doprecyzowanie przebiegu procedur konsultacyjnych powinno wpłynąć na zwiększenie ich efektywności. Do tej pory konsultacje – ujęte jako fakultatywna forma współpracy – nierzadko były traktowane przez administrację fasadowo, *pro forma*. Problemem był brak odpowiednich informacji dla potencjalnych zainteresowanych, krótkie terminy i brak jasności co do trybu konsultowania, co zniechęcało organizacje do włączania się w procedurę lub wręcz uniemożliwiało zaangażowanie. Uregulowa-

nie przebiegu konsultacji zwiększy także ich transparentność, co z kolei powinno przełożyć się na wzrost zaufania organizacji do organów samorządowych, bez którego może być kwestionowana w ogóle sensowność włączania się reprezentantów trzeciego sektora w procesy decyzyjne.

W zmodyfikowanym art. 5 *UDPP* przewidziano również możliwość udzielania organizacjom przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek, gwarancji i poręczeń na realizację zadań w sferze pożytku publicznego. Dzięki takiej możliwości podmioty trzeciego sektora mogą stać się bardziej wiarygodnymi klientami banków, w których ubiegają się o kredyty. Rozwiązanie to może okazać się szczególnie korzystne dla małych, nowo powstających organizacji, potrzebujących środków na prowadzenie działalności w sferze pożytku publicznego. Tego rodzaju wsparcie ze strony administracji to również poważna zachęta do rozwijania takiej działalności przez podmioty trzeciego sektora. Ten instrument wydaje się tym bardziej istotny, że – jak wynika z badań realizowanych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor²³ – najpoważniejszym problemem większości polskich organizacji są właśnie niedostatki finansowe. Wiarygodność wobec sektora bankowego często będzie więc kluczową kwestią, która przesądzi o możliwości rozwijania przez nie działalności statutowej.

Przepisy nowelizacji przewidują także możliwość tworzenia przez organy administracji publicznej (po konsultacjach z sektorem pozarządowym) jednostek organizacyjnych, których zadaniem będzie prowadzenie działalności na rzecz organizacji pozarządowych. Początkowo ośrodki takie miały prowadzić tylko organy administracji. Rozwiązanie to budziło w toku prac nad nowelizacją spore kontrowersje – znaczna część uczestników posiedzeń podkomisji, na których pracowano nad tym przepisem, argumentowała, że umożliwienie tworzenia i prowadzenia takich ośrodków wyłącznie przez administrację publiczną będzie niekorzystne zarówno dla sektora pozarządowego, jak i samej administracji. W związku z tym w trakcie drugiego czytania projektu w Sejmie pojawiła się propozycja poprawki, na mocy której podmiotem prowadzącym ośrodek wspierania aktywności obywatelskiej mogłaby być również organizacja pozarządowa. Poprawka zo-

²² DzU 2006, nr 227, poz. 1658.

²³ Wyniki badań dotyczących finansów organizacji pozarządowych – <http://civipedia.ngo.pl>.

stała przyjęta i podmiotem prowadzącym ośrodki wsparcia dla organizacji pozarządowych mogą być również same organizacje. Działalność tego rodzaju podmiotów znowu może okazać się szczególnie ważna dla nowo powstających, niedoświadczonych organizacji – jak już wspomniano, badania dotyczące funkcjonowania *UDPP* przed nowelizacją ujawniły niedostatki w zakresie edukacji i informacji o kwestiach dotyczących organizacji trzeciego sektora.

Wprowadzonym przez nowelizację rozwiązaniem, które przyniesie niewątpliwie korzystne rezultaty dla sektora pozarządowego, jest ujednolicenie trybu zlecania organizacjom zadań z zakresu pomocy społecznej oraz wykonywania usług rynku pracy lub usług i instrumentów rynku pracy z trybem zapisanym w *UDPP*, a stosowanym w innych obszarach sfery zadań publicznych. Ujednolicono zresztą nie tylko sam tryb zlecania zadań, ale także wzory ofert, umów i sprawozdań, co „powinno poprawić sprawność działania w zakresie realizacji zadań publicznych”²⁴. Tym samym zlikwidowano problemy, jakie wynikały z nakładania się na siebie kilku regulacji oraz rozbieżnych interpretacji przepisów normujących poszczególne procedury.

Wprowadzone nowelizacją modyfikacje objęły również otwarte konkursy ofert. Przepisy projektu zniosły obowiązek publikowania ogłoszeń o konkursach w prasie (jest to teraz fakultatywne) – obecnie są one publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu administracji publicznej ogłaszającego konkurs oraz (co istotne) na stronie internetowej organu, co powinno znacznie poprawić dostępność tego rodzaju ogłoszeń dla zainteresowanych organizacji. Termin składania ofert konkursowych nie będzie mógł być krótszy niż 21 dni od daty ukazania się ogłoszenia o konkursie, co ma umożliwić wszystkim zainteresowanym dotarcie do informacji i przygotowanie oferty. Przepisy nowelizacji precyzują także, jakimi kryteriami ma się kierować komisja konkursowa przy ocenie ofert. Ważnym kryterium – którego dodanie do projektu postulowali przedstawiciele strony społecznej – jest „wkład osobowy” planowany przez organizację przy realizacji zadania (chodzi tutaj o wyeksponowanie roli pracy wolontariackiej i społecznej członków organizacji). Rozwiązanie to stanowi gest w stronę małych, niezamożnych organizacji, których główną siłą czę-

sto jest właśnie „zaplecze społecznikowskie”, jakim dysponują. Kryterium „wkładu osobowego” powinno zwiększyć siłę przetargową tego rodzaju podmiotów w procedurach konkursowych.

Kolejną wartą wzmianki zmianą, jaką wprowadziły przepisy nowelizacji, jest uproszczenie zlecania zadań organizacjom. Zmodyfikowane przepisy umożliwiają uproszczenie zlecania zadań o charakterze lokalnym lub regionalnym, których dofinansowanie lub finansowanie nie przekroczy kwoty 10 tysięcy złotych, a czas ich realizacji nie będzie dłuższy niż 90 dni, przez pominięcie wymagania przeprowadzenia konkursu. W takim pozakonkursowym trybie jest możliwe przekazanie środków w wysokości nieprzekraczającej 20% dotacji planowanych na realizację zadań przez organizacje pozarządowe. Zmiana umożliwia realizację nieprzewidzianych, ale pilnie potrzebnych zadań. Zniesienie wymagania przeprowadzania konkursu w stosunku do takich drobnych, krótkoterminowych projektów pozwala również obniżyć koszty związane z procedurą zlecania zadania. Pominięcie procedury otwartego konkursu ofert jest ponadto możliwe w rozmaitych nadzwyczajnych, wymagających szybkich działań sytuacjach, na przykład w wypadku klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, a także w sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego.

W komisjach konkursowych – na mocy znówelizowanego art. 15 *UDPP* – uczestniczą obecnie zarówno radni, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych (oczywiście z wyłączeniem reprezentantów podmiotów startujących w danym konkursie). Spełniono więc postulat sformułowany na podstawie doświadczeń związanych z funkcjonowaniem przepisów *UDPP* przed nowelizacją, a same procedury konkursowe przestały być domeną urzędniczą. Trzeba jednak „być przygotowanym na to, że radni mogą okazać się niewystarczająco kompetentni, aby móc efektywnie wspierać współpracę między organizacjami i administracją przez udział w komisjach konkursowych”²⁵. Ponownie więc pojawia się kwestia podjęcia odpowiednich działań edukacyjnych, które zagwarantują właściwe i efektywne wykonywanie przepisów ustawy.

Ważna modyfikacja – postulowana zarówno przez przedstawicieli sektora pozarządowego, jak

²⁴ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie „Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”, druk sejmowy nr 1727.*

²⁵ G. Makowski: *Wnioski i rekomendacje, op. cit.*, s. 40.

i przez reprezentantów administracji publicznej – dokonała się także w zakresie programów współpracy. Na gruncie znowelizowanych przepisów *UDPP* pojawiła się mianowicie możliwość uchwalania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie tylko rocznych, ale także wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi (po konsultacjach z tymi ostatnimi). Nowe rozwiązanie „wydłuża horyzont planowania współpracy poza rok budżetowy, w tym także w zakresie zlecania zadań publicznych. Pozostawiono jednocześnie obowiązek uchwalania rocznych programów współpracy. Jest to wynikiem obecnej praktyki oraz pozytywnego wpływu corocznego przyjmowania przez organy stanowiące programu współpracy na podejmowanie problematyki dotyczącej organizacji pozarządowych i ich roli w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych”²⁶. Programy współpracy mają być uchwalane do 30 listopada roku poprzedzającego okres ich obowiązywania. Zmiana ta ma doniosłe praktyczne znaczenie – wyznaczenie konkretnego terminu uchwalenia programu, wyprzedzającego termin uchwalenia budżetu, umożliwia lepsze powiązanie programów z budżetem, dzięki ściślejszej synchronizacji w czasie programu i roku budżetowego jednostki. W znowelizowanych przepisach wskazano również elementy treści programu, jakie musi on zawierać – jest to między innymi określenie celu ogólnego i celów szczegółowych programu, zasad i form współpracy, okresu i sposobów realizacji programu. Wypunktowanie obowiązkowych elementów treści programu ma zapewnić jego konkretność i zapobiec sytuacjom, które zdarzały się przed nowelizacją, czyli tworzeniu ogólnikowych i życzeniowych programów, nieznajdujących żadnego praktycznego przełożenia. Warto również dodać, że programy współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacjach z ich przedstawicielami – obecnie mogą przyjmować (na okres od roku do pięciu lat) obok jednostek samorządowych również organy administracji rządowej.

Inną nowością, którą wprowadziły przepisy nowelizacji *UDPP*, jest dodatkowa forma współpracy międzysektorowej, tzw. inicjatywa lokalna, uregulowana w dodanym w ustawie rozdziale 2a. Re-

gulacja tej instytucji podlegała licznym modyfikacjom w toku prac podkomisji. W trakcie dyskusji kwestionowano nawet sens wpisywania jej do ustawy, „argumentując, że podobnie jak w przypadku ośrodków wspierania organizacji pozarządowych nie ma przeszkód, aby samorządy już dziś współpracowały z obywatelami np. w oparciu o umowy cywilnoprawne. Wskazywano również, że niedostatek wspólnych przedsięwzięć obywatelsko-samorządowych może wynikać raczej z ograniczonych możliwości działania, jakie dziś mają stowarzyszenia zwyczajne i to prawo ich dotyczące powinno zostać zmienione w pierwszej kolejności”²⁷. Ostatecznie zdecydowano, że regulacja tej nowej formy współpracy znajdzie się jednak w nowelizacji.

W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio albo za pośrednictwem organizacji pozarządowych mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę. Zadania realizowane w ramach inicjatywy lokalnej mogą dotyczyć obszarów wskazanych w art. 19b *UDPP* – są to między innymi przedsięwzięcia dotyczące lokalnej infrastruktury (drog, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków i obiektów architektury stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego), działalności charytatywnej, podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowych, działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych, kultury, sztuki i dziedzictwa narodowego, edukacji, oświaty i wychowania.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W *UDPP* podkreślono, że szczegółowe kryteria oceny powinny przede wszystkim uwzględniać wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej. Po przyjęciu wniosku organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą. Organy administracji samorządowej mogą użyczać wnioskodawcy na czas trwania umowy rzeczy niezbędne do wykonania inicjatywy. Wkład wnioskodawcy w wykonanie zadania w ramach inicjatywy może polegać na świadczeniu pracy społecznej, świadczeniach rzeczowych lub pieniężnych.

²⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie „Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”, druk sejmowy nr 1727, s. 2.

²⁷ G. Makowski: *Prace nad zmianami w UDPP*, cz. 1, tekst informacyjny opublikowany na stronie projektu KOMPAS – <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Podstawowym celem, jaki ma osiągać nowa instytucja inicjatywy lokalnej, jest pobudzenie działań obywateli w stronę „wspólnego rozwiązywania ważnych spraw społeczności lokalnych”²⁸. Do tej pory brakowało formuły prawnej, która pozwalałaby lokalnym liderom – aktywnym, przedsiębiorczym jednostkom zaangażowanym w sprawy miejscowych społeczności – prowadzić działalność na rzecz zaspokajania doraźnych potrzeb mieszkańców. Dostępne na gruncie prawa formy prawne stowarzyszenia czy fundacji mają charakter trwałe, inicjatywa pozwala jednak wygodnie realizować pojawiające się spontanicznie zadania okresowe²⁹.

Na koniec warto wspomnieć o kolejnym *novum* wprowadzonym nowelizacją UDPP, jakim jest usankcjonowanie dotychczas nieuregulowanej praktyki tworzenia rad działalności pożytku publicznego na szczeblu gminy, powiatu i województwa. Rady są organami opiniodawczo-konsultacyjnymi dla jednostek samorządowych. W toku prac nad projektem nowelizacji UDPP Senat zaproponował poważną zmianę w dotyczących ich regulacjach. Zgodnie z uchwałą izby wyższej, tworzenie takich rad na wszystkich szczeblach samorządu byłoby obligatoryjne, gdyby z takim wnioskiem wystąpiła odpowiednia liczba organizacji (na szczeblu powiatowym miałyby to być pięć organizacji, na szczeblu gminnym – trzy organizacje). Na gruncie przepisów nowelizacji uchwalonej przez Sejm lokalna rada **może** być utworzona na wniosek organizacji pozarządowych działających na terenie danej jednostki samorządowej³⁰, w życie weszło więc jednak rozwiązanie fakultatywne. Przepisy nowelizacji ostatecznie zawierają również rozwiązanie, które od początku budziło wątpliwości. Chodzi o regulacje, na mocy których w kompetencję do powoływania rad są wyposażone wyłącznie organy administracji publicznej, co – zdaniem niektórych komentatorów – kłóci się z zasadami partnerstwa i suwerenności organizacji pozarządowych.

Niezależnie jednak od kontrowersji, jakie może wywoływać tryb powoływania, rada wojewódzka, rada powiatowa czy rada gminna to kolejna forma instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego,

tym razem na poziomie regionalnym i lokalnym, a więc następna platforma współpracy międzysektorowej i jeszcze jedno forum, na jakim organizacje pozarządowe mogą wpływać na procesy decyzyjne toczące się w jednostce samorządowej. Tworzenie takich ciał może się przyczynić do dalszego usprawnienia i rozwoju wzajemnych relacji między instytucjami dialogu obywatelskiego.

Modyfikowanie przepisów UDPP było procesem długotrwałym (prace toczyły się przez pięć lat) i skomplikowanym. Tę kluczową dla sektora pozarządowego nowelizację poprzedziły badania dotyczące funkcjonowania UDPP, konsultacje społeczne, dwa wysłuchania publiczne i dziesiątki spotkań, w ramach których – w toku dyskusji, w jakich aktywnie uczestniczyli przedstawiciele sektora pozarządowego – starannie dopracowywano poszczególne rozwiązania. Dzięki uspołecznieniu procesu tworzenia nowelizacji udało się zidentyfikować liczne problemy, które wiązały się z funkcjonowaniem UDPP, i zaproponować rozwiązania wielu z nich.

Obligatoryjne ujęcie podstawowych form współpracy międzysektorowej przyczyni się niewątpliwie do wzmocnienia pozycji organizacji pozarządowych jako partnera administracji publicznej. Przesądzające o dotychczasowej fakultatywności tych form słowo „może”, użyte w przepisie zawierającym katalog form współpracy, było „częstokroć [...] nadinterpretowane przez urzędników w sposób paradoksalnie ograniczający możliwości współpracy”³¹. Warto tutaj dodać, że początkowe plany projektodawców nowelizacji szły – w zakresie niektórych form współpracy – jeszcze dalej. Nieuchwalenie programu współpracy miało się wiązać z sankcjami dla jednostki samorządowej. W wypadku nieuchwalenia programu współpracy w terminie wojewoda miał wezwać jednostkę do uchwalenia programu w ciągu 30 dni od doręczenia wezwania. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządzałby sam roczny program współpracy i wydawał w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Koszty sporządzenia rocznego programu

²⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie „Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”, druk sejmowy nr 1727, s. 4.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ G. Makowski: *Nowelizacja UDPP w Senacie. Poprawić, czy odrzucić?*, tekst informacyjny z 13 stycznia 2010 roku, opublikowany na stronie projektu KOMPAS – <http://www.isp.org.pl/kompas>.

³¹ Idem: *Podkomisja rozpoczęła prace nad projektem zmian w UDPP*, tekst informacyjny z 13 maja 2009 roku, opublikowany na stronie projektu KOMPAS – <http://www.isp.org.pl/kompas>.

współpracy miała w całości ponosić jednostka samorządu terytorialnego. Pomysł obłożenia sankcją niewywiązania się z obowiązku planowania współpracy z organizacjami nie spodobał się jednak przedstawicielom trzeciego sektora, którzy podnosili (między innymi w trakcie wysłuchania publicznego w sprawie projektu nowelizacji, które odbyło się w Sejmie 21 kwietnia 2009 roku), że proponowane rozwiązanie daje zbyt daleko idące uprawnienia wojewodzie, który w praktyce zmuszałby samorządy do współpracy z organizacjami i przesądzał o jej charakterze.

Obowiązek realizowania współpracy międzysektorowej w różnych formach powinien również umożliwić dowartościowanie jej form pozafinansowych. Duże znaczenie dla organizacji może mieć obowiązek konsultowania z nimi projektów aktów normatywnych – pozwoli im to realnie wpływać na procesy decyzyjne zachodzące w jednostce. Jednocześnie nowe przepisy pozwalają usprawnić i uelastyczyć dominującą do tej pory formę współpracy, czyli zlecanie zadań publicznych organizacjom. Doprecyzowanie regulacji dotyczących otwartych konkursów ofert zwiększy transparentność procedur, co powinno się przełożyć na podniesienie jakości współpracy w tym zakresie. Wypada ponadto docenić, że w ramach nowelizacji podjęto próbę zaradzenia jednej z poważniejszych negatywnych konsekwencji funkcjonowania *UDPP*, a mianowicie marginalizacji małych, nowo powstałych organizacji. Wzmocnieniu ich pozycji służą zarówno nowe instrumenty wsparcia o charakterze finansowym, jak i – na przykład – rozwiązania dotyczące kryteriów oceny ofert konkursowych.

Niektórych postulatów środowiska pozarządowego nie udało się jednak urzeczywistnić. Zrealizowane przez Instytut Spraw Publicznych badania³² dowiodły, że przed nowelizacją w wielu urzędach samorządowych spontanicznie tworzone stanowiska pełnomocników do spraw organizacji pozarządowych. Powoływanie osób pełniących tego rodzaju funkcje nie wynikało z przepisów prawa. Praktyka

pozwalala jednak wnioskować, że dobrze przeszkolony pełnomocnik może usprawnić współpracę urzędu z organizacjami. Dlatego godny rozważenia wydawał się postulat „głębszej formalizacji funkcji pełnomocnika do spraw organizacji pozarządowych, a więc zmiany przy okazji nowelizowania *UDPP* również ustaw samorządowych”³³. Tego rodzaju rozwiązanie nie zostało jednak przyjęte na gruncie zmienionych przepisów *UDPP* – brak formalnego zakotwiczenia stanowiska pełnomocnika można więc uznać za rozwiązanie niekorzystne dla sektora pozarządowego. Z drugiej jednak strony, badania wykazały, że powoływanie osób pełniących tę funkcję często nie przynosiło „oczekiwanych efektów, ponieważ nie są to stanowiska tworzone wyłącznie w tym celu i pełnomocnicy traktują swoje obowiązki wobec organizacji pozarządowych jako jedno z wielu zadań”³⁴. Można zatem argumentować, że – znowu – praktyka pokazuje, że jakość współpracy przede wszystkim zależy od woli i zaangażowania stron, które trudno przecież ująć w ramy prawne.

Funkcjonowanie przepisów znowelizowanej *UDPP* będzie stale monitorowane, a Rada Ministrów, na podstawie informacji uzyskiwanych od organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, jest zobowiązana co dwa lata przedstawiać Sejmowi i Senatowi sprawozdanie z jej stosowania. Dopiero taka diagnoza pozwoli z całą pewnością stwierdzić, w jakim stopniu zmodyfikowane przepisy poprawiły relacje i współpracę międzysektorową. Z kolei dzięki odpowiednim badaniom dowiemy się, czy nowelizacja – jak to było w wypadku *UDPP* w jej wersji przyjętej w 2003 roku – nie przyniosła nieoczekiwanych skutków ubocznych, które będą wymagały stosownych interwencji korygujących.

Dr Anna Krajewska – socjolog, prawnik, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

³² Por. G. Makowski (red.): *U progu zmian. Pięć lat „Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”*, op. cit.

³³ Idem: *Wnioski i rekomendacje*, op. cit., s. 45.

³⁴ *Ibidem*, s. 36.

Jak nowe mechanizmy współpracy zawarte w nowelizacji *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* wpłyną na współdziałanie administracji publicznej z trzecim sektorem?

Piotr Kontkiewicz

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁵ (UDPP) jest regulacją prawa materialnego, określającą między innymi zasady współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Nowelizacja tej ustawy z dnia 22 stycznia 2010 roku³⁶ bez wątpienia poprawiła warunki współdziałania podmiotów trzeciego sektora z instytucjami publicznymi. Zmiany dotyczą prawnych form wykonywania zadań przez organy administracji publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego, a więc stanowienia aktów normatywnych powszechnie obowiązujących (uchwały w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UDPP³⁷ projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji), aktów planowania (roczne i wieloletnie programy współpracy) i form prawa cywilnego, głównie zawierania umów cywilnoprawnych (umowy o wsparcie lub powier-

zenie realizacji zadania publicznego, umowy o wykonywanie inicjatywy lokalnej).

Wprowadzenie obowiązku przyjmowania przez jednostki samorządu terytorialnego uchwał dotyczących sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UDPP projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach, które dotyczą działalności statutowej tych podmiotów, konkretyzuje dotychczasowe przepisy UDPP w tym zakresie. W praktyce dopiero znówelizowana UDPP, zapewniając podstawę prawną określenia trybu konsultowania, umożliwia jednocześnie upodmiotowienie sektora organizacji pozarządowych i zrzeszonych w nich obywateli w tworzeniu polityk publicznych na poziomie lokalnym i regionalnym, wpływając tym samym w pewnym stopniu na rozwój „demokracji deliberatywnej” w środowiskach lokalnych.

W zakresie programów współpracy, które mają być w założeniu kluczowymi aktami programowania

³⁵ DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

³⁶ DzU 2010, nr 28, poz. 146.

³⁷ Chodzi między innymi o wyznaniowe podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego w rozumieniu UDPP [przyp. red.].

regulującymi politykę jednostek samorządu terytorialnego wobec sektora pozarządowego, omawiana nowelizacja *expressis verbis* wskazała obowiązek konsultowania takich programów z organizacjami pozarządowymi. Co równie ważne – w przeciwieństwie do enigmatycznych postanowień dotychczas obowiązującej *UDPP* – określiła także precyzyjnie elementy składowe tego dokumentu, wskazując przede wszystkim, że programy te powinny zawierać między innymi cel główny i cele szczegółowe programu, zasady współpracy, zakres przedmiotowy, formy współpracy, zadania priorytetowe, wysokość środków przeznaczonych na realizację programu oraz system oceny i monitorowania realizacji programu. Niewątpliwie powinno to ograniczyć dowolność ustalania zakresu przedmiotowego tego dokumentu przez organy samorządu terytorialnego, co samo w sobie należy uznać za korzystne dla rozwoju współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym. Ponadto zmiana ta może się istotnie przyczynić do standaryzacji zawartości treściowej programów współpracy, dziś dość zróżnicowanych. Ważnym *novum* jest możliwość przyjmowania programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 *UDPP*, również przez organy administracji rządowej. Tym samym stworzono podstawę prawną planowej współpracy trzeciego sektora również z administracją rządową (dotychczas nieobecną w podstawowym akcie ustawowym regulującym współpracę organizacji pozarządowych z administracją publiczną) – zarówno na szczeblu centralnym, jak i w terenie (urzędy wojewódzkie). Może to stanowić dowód wzrastającej doniosłości omawianej problematyki w polityce państwa.

Przewidziane dotychczas obowiązującą *UDPP* roczne programy współpracy to typowe akty o charakterze operacyjnym, ściśle powiązane z budżetem jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego nie bez znaczenia jest wprowadzona przepisami nowelizacji możliwość uchwalania przez organy administracji publicznej wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Taki wieloletni program to bez wątpienia przejaw strategicznego podejścia do problematyki współpracy z trzecim sektorem, pozwalający kształtować w średniookresowym horyzoncie czasowym niezależną politykę wobec sektora pozarządowego, niebędącą już jedynie

częścią składową innych dokumentów branżowych na poziomie lokalnym czy regionalnym.

Nowelizacja wprowadziła kilka istotnych zmian w zakresie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w formach prawa cywilnego, dotyczących zawierania umów o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego. Po pierwsze, uelastyczniono procedurę zlecania zadań publicznych, dopuszczając w ściśle określonych sytuacjach albo odstępianie od tego podstawowego trybu (na przykład stan nadzwyczajny, zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego), albo zastosowanie trybu uproszczonego, właściwego do zlecania zadań o stosunkowo niskiej wartości i krótkim okresie realizacji. Tym samym wyeliminowano istotne przeszkody prawne, jakie pojawiały się w dotychczasowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami. Po drugie, rozszerzono zakres przedmiotowy otwartego konkursu ofert także o należące do sfery zadań publicznych zadania z zakresu pomocy społecznej oraz wykonywania usług rynku pracy lub usług i instrumentów rynku pracy, co bez wątpienia upraszcza przepisy prawne regulujące zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Jednocześnie zaś zawężono zakres podmiotowy otwartego konkursu ofert, wyłączając z prawa do udziału w nim jednostki podległe i nadzorowane przez organy administracji. Poza zapewnieniem spójności z postanowieniami *Ustawy o finansach publicznych*³⁸ uniemożliwiło to przede wszystkim wykorzystywanie omawianego trybu do przekazywania w praktyce dodatkowych środków dla jednostek sektora finansów publicznych (w założeniach ustawodawcy rozwiązanie to miało doprowadzić do zaistnienia konkurencji między organizacjami pozarządowymi a jednostkami sektora finansów publicznych). W konsekwencji zmiany te korzystnie wpłynęły na jasność, zrozumiałość i spójność przepisów regulujących tryb otwartego konkursu ofert.

Nową formą współpracy jest instytucja inicjatywy lokalnej, stosowana dotychczas w praktyce samorządowej w ograniczonym stopniu i mająca zróżnicowany charakter. *Ratio legis* wprowadzenia umowy o wykonywanie inicjatywy lokalnej jest pobudzenie działań obywateli w celu wspólnego rozwiązywania ważnych spraw społeczności lokalnych. Inicjatywa lokalna ma być formą prawną odpowied-

³⁸ Tekst jednolity: DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

nią do podjęcia inicjatyw o charakterze zadaniowym, opierających się na wkładzie pracy mieszkańców, bez konieczności powoływania instytucji o trwałym charakterze. Brak omawianego rozwiązania stanowił istotną przeszkodę ograniczającą aktywność obywatelską, szczególnie w małych społecznościach.

Znowelizowana *UDPP* umożliwia tworzenie i prowadzenie przez samorząd terytorialny jednostek organizacyjnych, których celem jest działalność na rzecz trzeciego sektora – centrów wspierania organizacji pozarządowych. Tym samym zapewniono podstawę prawną powoływania instytucji wyspecjalizowanych w świadczeniu usług publicznych na rzecz trzeciego sektora. Samo w sobie stanowi to istotny krok naprzód w rozwoju współpracy międzysektorowej. Z drugiej jednak strony, przepisy w tym zakresie są lakoniczne, nie określają bowiem zadań tych jednostek, dopiero więc przyszłość pokaże, czym konkretnie będą się zajmować centra wspierania organizacji pozarządowych.

Podsumowując, należy uznać, że wprowadzenie nowelizacji *UDPP* nowych instytucji (inicjatywa lokalna), konkretyzacja dotychczasowych ogólnych wytycznych w zakresie konsultacji aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi, rozluźnienie sztywnych ram otwartego konkursu ofert, doprecyzowanie ogólnikowych postanowień dotyczących kluczowego dla kooperacji dokumentu, jakim jest program współpracy, wyznacza bez wątpienia nowe kierunki rozwoju współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.

Biorąc pod uwagę fundamentalną zasadę działania władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (zasada państwa prawnego), określanie nowych form działania organów administracji publicznej, a także stosownych upoważnień ustawowych do takiego działania w stosunku do obywateli realizujących wolność zrzeszania się, jest nieodzowne w rozwoju relacji między administracją a trzecim sektorem. Ważne przy tym, aby tworząc nowe normy prawne, unikać niepotrzebnej kazuistyki, która zamiast sprzyjać rozwojowi współpracy, może stanowić istotną przeszkodę w tym procesie. Wydaje się, że przepisy nowelizacji *UDPP* są w zakresie omawianej problematyki pozbawione tej ułomności, a jednocześnie – stwarzając ogólne ramy prawne – pozwalają szczegółowo kształtować wzajemne re-

lacje między samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi w aktach prawa miejscowego, uwzględniając lokalne uwarunkowania.

Czy znowelizowane przepisy bardziej sprzyjają budowaniu partnerstwa, czy też prowadzą do usztywnienia relacji?

Relacje między władzą publiczną a jednostkami lub osobami prawnymi, w tym organizacjami pozarządowymi, charakteryzują się albo stosunkiem podrzędności (stosunki administracyjno-prawne), albo stosunkiem równoprawności stron (stosunki cywilnoprawne). Nawet jednak w wypadku zlecania zadań publicznych i zawierania umów o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego, mimo teoretycznej równości stron, organ administracji publicznej – jako dysponent środków budżetowych – jest silniejszą stroną tego stosunku. Ponieważ na administracji publicznej spoczywa obowiązek wykonywania ustawowo określonych zadań publicznych, to jej organy decydują o sposobie ich realizacji.

W wypadku opracowywania aktów prawnych (program współpracy, uchwała w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania) wyraźnie jest widoczna nierówność stron, gdyż to organ ma kompetencję do wydania tego aktu, organizacja zaś może jedynie skorzystać z uprawnienia (i to dopiero usankcjonowanego przepisami nowelizacji *UDPP*) do wyrażenia opinii o jego projekcie. W konsekwencji normy prawne, które umożliwiają udział organizacji pozarządowych w tworzeniu prawa, w tym aktów prawa miejscowego czy aktów programowania, zapewniają bardziej partnerską pozycję organizacji pozarządowych w relacji z władzą publiczną. W wypadku zlecania zadań publicznych i zawierania umów gwarancją partnerskich relacji jest zasada jawności i uczciwej konkurencji. Przyjęte rozwiązania nowelizacji *UDPP* starają się zapewniać takie partnerstwo, choć w praktyce normy prawne stwarzają jedynie warunki do takiego partnerstwa i nie są w stanie wykluczyć negatywnych zjawisk, na przykład klientelizmu czy korupcji.

Biorąc jednak pod uwagę funkcję dynamizującą prawa, może ono oddziaływać na stosunki społeczne, wpływając na ich przeobrażanie. W dziedzinie współpracy organizacji pozarządowych z władzą publiczną szczególnie przepisy trybu otwar-

tego konkursu ofert i udzielania dotacji, które konkretyzują zasadę jawności, mogą w pewnym stopniu prowadzić do zmiany stosunków społecznych w tym zakresie. Istotne znaczenie mają również przepisy zapobiegające konfliktowi interesów, sprzyjają one bowiem dokonywaniu wyboru ofert zgodnie z zasadą uczciwej konkurencji. Nie bez znaczenia jest także funkcja wychowawcza prawa. Prawo (w tym wypadku konkretnie przepisy *UDPP*) „działa” nie tylko ze względu na konsekwencje, jakie mogą spotkać osoby czy instytucje naruszające normy, ale również przez wyrabianie w podmiotach podlegającym tym normom – zarówno organach administracji publicznej, jak i organizacjach pozarządowych – trwałych nawyków, skłonności czy przekonania o słuszności wzajemnej współpracy. Wyraźniejsze

zarysowanie i konkretyzacja zasad współpracy, szczególnie jawności, w znowelizowanej *UDPP* wzmacnia funkcję ochronną prawa, służąc realizowaniu tych wartości.

Niezależnie od obowiązujących przepisów prawnych, które określają ramy prawne współdziałania administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, równie istotne dla jakości tej współpracy są czynniki pozaprawne, w tym poziom kapitału społecznego, gotowość do kooperacji oraz kompetencje władzy publicznej i organizacji pozarządowych do współpracy.

Piotr Kontkiewicz jest zastępcą dyrektora Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Marcin Dadel

W ostatnich kilku latach można mówić o dwóch ważnych wydarzeniach, które postawiły w tytule pytanie czynią nad wyraz aktualnym. Pierwszym było wejście w życie regulacji *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, obejmujących między innymi procedury zlecania przez administrację publiczną zadań organizacjom pozarządowym. Drugim było uruchomienie w Polsce na ogromną skalę środków europejskich, do których dostęp mają także podmioty trzeciego sektora. Oba te zdarzenia, w sposób wcześniej niespotykany, wywołały znaczne zmiany w działaniach organizacji pozarządowych w Polsce.

Większość organizacji uznaje, że do ich działania są niezbędne środki finansowe (według badań, niski poziom dofinansowania zdecydowana większość organizacji uważa za podstawowy problem własnej działalności). Biorąc pod uwagę słabo rozwiniętą filantropię indywidualną Polaków, ale także nieumiejętność organizacji zachęcania do takiej formy aktywności społecznej, można stwierdzić, że jednym z łatwiejszych sposobów jest ubieganie się

o środki gminne, regionalne czy europejskie (odpowiednio do wielkości organizacji i przedmiotu działania). Chęć korzystania przez organizacje z tych pieniędzy wymusza dostosowanie się do reguł, jakie narzuca administracja publiczna w dostępie do nich. W pewnym sensie to pierwszy krok do „upaństwowiania się”, gdyż ustalone urzędniczo tryby konkursów i rozliczeń zaczynają wnikać do kultury organizacyjnej sektora i stają się jej częścią. Odwołując się do tego procesu, zwraca się uwagę na odejście od spontaniczności, zbiurokratyzowanie organizacji. Jest to jednak koszt, jaki ponoszą organizacje za korzystanie ze środków publicznych.

Trudno przy tym uznać, że urzędnicza biurokratyzacja (coś, co po stronie „państwowej” jest uznawane za oczywiste) staje się dla organizacji rzeczą naturalną. Można raczej dostrzec uznawanie pewnego stopnia biurokratyzacji działań za oczywiste, ale na zasadzie podejścia minimum – tego, co organizacja musi, przy jednoczesnym podkreślaniu marnowania czasu na nadprodukcję dokumentów.

Wpływ tych regulacji na codzienne funkcjonowanie organizacji pozostaje jednak znaczny. Widać to

szczególnie w rozrastających się działach obsługowo-administracyjnych – zwłaszcza w organizacjach realizujących projekty unijne. Osoby pracujące w tych działach rzadko mają kontakt z merytoryczną stroną aktywności organizacji, przejmując funkcję wyłącznie pomocnicze i techniczne. W niektórych organizacjach jest zauważalna stabilność funkcjonowania liderów i osób tworzących wizję organizacji oraz zwiększona rotacja personelu pomocniczego. Istotnie jest więc zagrożone budowanie zespołu organizacji i jej wewnętrznej kultury pracy wokół wartości i misji – jako nadrzędnego elementu wyróżniającego funkcjonowanie organizacji pozarządowych.

Ważnym aspektem jest również dostosowywanie celów statutowych organizacji do potrzeb zgłaszanych przez państwo na różnych szczeblach. Organizacje dobierają swoje priorytety działań w ujęciu obecnych lub przyszłych planów administracji – tego, na co chce ona teraz lub w przyszłości wydawać pieniądze publiczne. To zachowanie nad wyraz racjonalne, zderzając je jednak z nikłym zaangażowaniem organizacji w tworzenie polityk publicznych, trudno nie postawić pytania o adekwatność takich zachowań w stosunku do własnej misji czy zobowiązania wobec odbiorców swoich działań. Zagrożenie to jest widoczne zwłaszcza wtedy, gdy organizacje dorywczo realizują działania wspierane finansowo przez administrację, później zaś wycofują się z nich, jeśli się okazuje, że priorytety w wydatko-

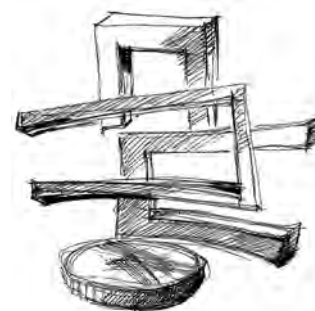
waniu funduszy publicznych zostały zmienione. Szczególna odpowiedzialność organizacji wobec społeczności, w której ona działa, staje w tym miejscu pod dużym znakiem zapytania.

Rodzi się tutaj także inne zagrożenie – proces wykorzeniania organizacji ze środowisk, z jakich wyrosły. Organizacja, realizując priorytety oddalone od własnych celów statutowych, bardziej skłonna odpowiadać na potrzeby potencjalnego sponsora, nie zaś odbiorców, przestaje być im potrzebna, przestają się z nią utożsamiać. Pojawiająca się zasada legalizmu („czego nie mam w projekcie, tego mi nie wolno”) tylko potęguje ten proces.

I wreszcie najistotniejsze zagrożenie – dotyczące rzeczywistej samorządności i niezależności organizacji. Daleko posunięty konformizm i uległość dominuje zwłaszcza wśród tych, którzy uznają, że za brak pokory mogą stracić przychyłność przy rozliczeniu lub kolejnej ocenie wniosku. Takie podejście znacznie ogranicza gotowość organizacji do rzetelnego reprezentowania swoich członków czy odbiorców działań. Co więcej, istnieją dowody, że administracja (zwłaszcza samorząd) zachęca do przyjmowania takiej perspektywy.

Marcin Dadel jest dyrektorem i członkiem zarządu Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, członkiem Rady Działalności Pożytku Publicznego drugiej i trzeciej kadencji.

Ewa Bogacz-Wojtanowska



Zarządzanie procesem współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi od kilkunastu lat jest w Polsce przedmiotem wielu dyskusji, badań i analiz. Szczególnego wymiaru współpraca tych podmiotów nabrała po 2003 roku, wraz z uchwaleniem Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹. Coroczne badania różnych ośrodków w Polsce oraz monitoring wdrażania tego aktu prawnego wskazują, że istnieją duże rozbieżności w organizowaniu i realizacji współpracy między samorządami a organizacjami pozarządowymi, wynikające między innymi z uwarunkowań społecznych, prawnych i organizacyjnych.

Można wskazać wiele problemów, na jakie natrafia współpraca między władzami publicznymi a partnerami niepublicznymi. Paweł Swianiewicz² dowodzi, że główną kwestią jest dominująca pozycja władz publicznych, co jest spowodowane między innymi:

- niewielkimi zasobami dostępnymi dla partnerów niepublicznych,
- słabością więzi obywatelskich,
- niskim poziomem wzajemnego zaufania, utrudniającym współpracę,
- tradycyjną, hierarchiczną strukturą administracyjną.

Prowadzone w Polsce badania nad współpracą międzysektorową dowodzą, że istnieją obszary (samorządy), w których współpraca rozwija się harmonijnie i przysparza satysfakcji obu stronom, przy-

nosząc jednocześnie korzyści lokalnym społecznościom. Z drugiej jednak strony, są jednostki samorządu terytorialnego z dysfunkcyjną współpracą z trzecim sektorem lub nawet w ogóle niepodjętą takiej współpracy. Z tego powodu coraz częściej w dyskusjach nad rozwojem współpracy pojawia się kwestia jej standaryzacji. Przez **standaryzację współpracy** możemy rozumieć wypracowany i przyjęty wspólny sposób podejścia do podejmowania współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, dostosowany do przepisów prawa, a także ujednolicanie procesów, przyjmowanie najlepszych praktyk, kształtowanie wspólnego języka opisu i modelowania oraz budowanie i aktualizowanie wspólnych baz danych³. Standaryzacja współpracy wymaga jednak szczegółowego rozpoznania i zdefiniowania procesu współpracy. Uznaje

¹ DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

² P. Swianiewicz: *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, „Dialog” 2008, nr 4.

³ R. Batko: *Standaryzacja procesów jako podstawa doskonalenia administracji publicznej*, [w:] K. Lisiecka, T. Papaj (red.): *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną*, Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2009, s. 129–142.

się zgodnie, że standaryzacja współpracy międzysektorowej może przynieść następujące korzyści:

- wypracowanie i rozpowszechnienie najbardziej skutecznych i efektywnych dobrych praktyk w tworzeniu współpracy między samorządami a organizacjami pozarządowymi (co oczywiście, powinno się to odbywać przy czynnym udziale organizacji pozarządowych),
- łatwość w przenoszeniu standardów między poszczególnymi instytucjami,
- *benchmarking* (metoda zarządzania, polegająca na porównywaniu procesów i metod stosowanych przez organizację z procesami i metodami praktykowanymi w organizacjach uznawanych za najlepsze w konkretnym obszarze – wynik takiego porównania służy jako podstawa doskonalenia),
- ułatwienie monitorowania procesów⁴.

Tak pojmowana standaryzacja oznacza utrwalony sposób rozwiązywania problemów społecznych i realizacji zadań publicznych z udziałem organizacji pozarządowych. Jest to szersze rozumienie pojęcia standaryzacji – nie tylko jako ujednolicania procedur i dokumentacji czy zakresów obowiązków partnerów. W węższym rozumieniu standaryzacja budzi bowiem sprzeciw nie tylko trzeciego sektora, ale także jednostek samorządu terytorialnego, gdyż często kojarzy się z biurokracją i ograniczaniem swobody działania.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie kluczowych czynników organizacyjnych wpływających na jakość współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, szczególnie zaś charakterystyka procesu współpracy i głównych aspektów zarządzania tym procesem. W artykule zaprezentowano także model procesu współpracy, przygotowany na podstawie badań przeprowadzonych w 2010 roku⁵. W opracowaniu

wykorzystano podejście procesowe w zarządzaniu organizacjami.

Proces współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych – podstawowe definicje

Proces współpracy można wyraźnie wyodrębnić w działaniach i organizacji pozarządowych, i organów oraz instytucji samorządowych – podobnie jak wyróżnia się procesy zarządzania finansami, opracowania strategii, rekrutacji i szkolenia pracowników czy wolontariuszy. W tym ujęciu proces współpracy władzy publicznej i partnerów niepublicznych oznacza zestaw czynności i działań wykonywanych w odpowiedniej kolejności, z założeniem, że każda taka aktywność wnosi określoną wartość dla całego procesu i nie jest działaniem niepotrzebnym, powtórzonym czy pozorowanym.

Od określenia istoty procesu jest już tylko krok do wskazania, czym jest zarządzanie procesem współpracy w aspekcie zarządzania procesowego. Warto w tym miejscu wyjaśnić ideę podejścia procesowego w zarządzaniu organizacjami. **Zarządzanie procesowe** charakteryzuje się podkreśleniem dynamicznego aspektu zarządzania, skupieniem uwagi na zjawiskach dynamicznych, a dopiero w następnej kolejności na zjawiskach statycznych zarządzania, przy jednoczesnej koncentracji na zaspokojeniu potrzeb klientów⁶.

W zarządzaniu procesowym istotne jest zatem nie tyle wykonywanie powierzonych zadań, ile szukanie powiązań między kolejnymi czynnościami tego samego rodzaju (na przykład przepływy informacji, planowanie działań), tak aby spełnić wymagania klienta nadrzędnego (zewnętrznego) i wewnętrznego dla danego procesu czy ciągu procesów⁷. W wypadku procesu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

⁴ *Ibidem*.

⁵ Opracowanie powstało na podstawie badań zrealizowanych w ramach projektu „Model współpracy. Wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną”. Badania miały charakter jakościowy. Do ich realizacji wykorzystano dwie techniki – pogłębione wywiady grupowe oraz indywidualne wywiady swobodne. Respondentami byli przedstawiciele administracji samorządowej oraz organizacji pozarządowych. W ramach badań, w okresie od 29 czerwca do 9 lipca 2010 roku, zrealizowano osiem pogłębionych wywiadów grupowych w grupach liczących od sześciu do ośmiu osób, oddzielnie z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych i oddzielnie z udziałem reprezentantów administracji publicznej. Dopełnieniem części fokusowej badań była seria dwunastu wywiadów indywidualnych z osobami kluczowymi ze strony sektora pozarządowego i administracji samorządowej. Więcej na ten temat – por. E. Bogacz-Wojtanowska, M. Dudkiewicz, K. Górniak, G. Makowski, A. Stokowska: *Raport częściowy na temat współpracy międzysektorowej (na podstawie wstępnych badań jakościowych)*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

⁶ *Leksykon zarządzania*, Difin, Warszawa 2004, s. 670.

⁷ T. Kafel: *Podstawy metodyczne zarządzania procesami biznesowymi*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 713, s. 7.

wymi będzie to rozpoznanie wszystkich czynności związanych ze współpracą międzysektorową w świetle oczekiwań trzeciego sektora i samorządu. Proces współpracy powinien być więc rozumiany jako sieć powiązań między instytucjami i organizacjami współpracującymi, koncentrujący się w konkretnym urzędzie, który przecina tradycyjne sfery funkcjonalne tych podmiotów. Proces współpracy jest również podstawą przydzielania zadań i zasobów (w tym podmiotom pozarządowym), strukturyzacji podejmowanych działań czy podejmowania decyzji. Takie rozumienie współpracy pozwala dostarczać korzyści nie tylko samorządom, ale także organizacjom pozarządowym.

Przez proces współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych należy rozumieć łańcuch wartości i następujących po sobie zdarzeń, z których każde stanowi istotny wkład w tworzenie wartości współpracy. Takie rozumienie procesu współpracy pozwala – przy wykorzystaniu zebranych informacji na temat działań podejmowanych w ramach procesu współdziałania – opracować model, obejmujący:

- rozpoznanie wymagań i oczekiwań poszczególnych kooperantów w tworzeniu całościowej współpracy,
- wskazanie lidera procesu (z oczywistych względów powinien nim być samorząd, odpowiedzialny za całość współpracy),
- ustalenie celów współpracy (szczególnie wspólnych celów współpracy),
- ustalenie sekwencji działań i decyzji w procesie współpracy (w tym zwłaszcza działań dotyczących tworzenia konkretnych dokumentów),
- szczegółowy opis działań w ramach współpracy (procesu),
- ustalenie sposobów komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej (wykonawca czynności, nadzorujący, konsultujący, informowany),
- ustalenie pomocnych formularzy i druków,
- ustalenie monitoringu współpracy (procesu),
- pożądane wyjścia (ostateczna wartość dodana)⁸.

Na zakończenie tej części rozważań warto podkreślić, że jakość współpracy międzysektorowej

w dużej mierze zależy od komunikacji między organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego (wykorzystanie narzędzi komunikacyjnych i konsultacyjnych), dbałości o procesy, które przebiegają wewnątrz urzędów i organizacji pozarządowych (obieg dokumentów w urzędzie, podejmowanie decyzji, planowanie działań w organizacjach pozarządowych), oraz przepływu wiedzy między współpracującymi podmiotami.

Organizacyjne uwarunkowania procesu współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w Polsce

Badacze współpracy międzysektorowej w Polsce zwracają uwagę na liczne uwarunkowania rozwoju relacji między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi⁹. Przy charakteryzowaniu procesu współpracy należy się szczególnie skupić na uwarunkowaniach organizacyjnych, czyli cechach i zachowaniach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego i partnerów niepublicznych, które mogą ułatwiać lub utrudniać budowanie współpracy satysfakcjonującej obie strony.

Kluczowymi uwarunkowaniami organizacyjnymi są zachowania i postawy organizacyjne – zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowych. Badania przeprowadzone w 2010 roku¹⁰ potwierdzają dużą polaryzację zachowań kooperacyjnych polskich organizacji pozarządowych i samorządów. Zachowania te można podzielić na zaangażowane i roszczeniowe. Do pierwszej grupy zalicza się aktywne organizacje, szukające współpracy z samorządami na różnych polach, wpisujące do statutów chęć wspólnego działania z podmiotami publicznymi, a także samorządy, które wprowadzają innowacyjne rozwiązania w obszarze współpracy z trzecim sektorem i korzystają z wielu form współdziałania, co bezpośrednio wynika z postaw kooperacyjnych, chęci budowania rzeczywistego partnerstwa z trzecim sektorem. Do drugiej grupy należą organizacje pozarządowe wykazujące brak zachowań kooperacyjnych, wywołujące konflikty z samorządami, charakteryzujące się niską dialogicznością i skłonnością do federalizacji oraz

⁸ R. Batko: *Standaryzacja procesów jako podstawa doskonalenia administracji publicznej*, op. cit., s. 129–142.

⁹ Por. E. Bogacz-Wojtanowska: *Współczesne problemy towarzyszące współdziałaniu organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.): *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 652–665.

¹⁰ Por. E. Bogacz-Wojtanowska, M. Dudkiewicz, K. Górniak, G. Makowski, A. Stokowska: *Raport cząstkowy na temat współpracy międzysektorowej (na podstawie wstępnych badań jakościowych)*, op. cit.

brakiem umiejętności porozumiewania się z partnerami samorządowymi i ich przedstawicielami – urzędnikami. W grupie tej są również samorządy, które traktują współdziałanie z organizacjami pozarządowymi instrumentalnie lub paternalistycznie, a podejmowane przez nie działania mają charakter pozorowany, podyktowany jedynie koniecznością osiągnięcia celów politycznych. Badania ujawniają stopniową zmianę postaw i zachowań w trzecim sektorze – z roszczeniowych na partnerskie. Jest to wynik uczenia się organizacji, zwłaszcza w sferze odpowiedzialności za środki publiczne.

Kolejny aspekt warunków organizacyjnych współpracy stanowią kompetencje organizacyjne – zarówno organizacji pozarządowych, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Przeprowadzone badania wskazują na wyraźny wzrost kompetencji podmiotów trzeciego sektora w obszarze współpracy międzysektorowej: coraz powszechniejsza staje się wiedza na temat jednostek samorządu terytorialnego i realizowanych przez nie zadań oraz rozumienie języka urzędników sektora publicznego. Z kolei jednostki samorządu terytorialnego w ostatnich latach w dużej mierze reagowały na zmiany w otoczeniu prawnym, obligując do współpracy z trzecim sektorem – tworzyły roczne programy współpracy, rozwijały procedury konkursowe, wolniej jednak dostosowywały struktury organizacyjne urzędów do wielopoziomowej współpracy z podmiotami niepublicznymi.

Można jednak wskazać kilka luk kompetencyjnych, które utrudniają współpracę organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego. W wypadku podmiotów niepublicznych rozpoznano trzy takie luki. Pierwsza to niezajomość przepisów, druga – brak znajomości otoczenia, w jakim działają, szczególnie potrzeb klientów, którym świadczą usługi, trzecia – nieumiejętność aplikowania o środki finansowe. Badania wykazały, że w jednostkach samorządu terytorialnego problem stanowi stan zasobów ludzkich – urzędników oraz ich postaw i kompetencji. Za szczególnie ważne można uznać luki związane ze znajomością prawa (zwłaszcza w sferze kontroli finansowej) i organizacji pozarządowych działających na terenie danego samorządu.

Istotne z punktu widzenia procesu współpracy organizacji pozarządowych i samorządów są także kompetencje zarządcze. Badania wykazały dość często występujący brak kompetencji zarządczych wśród kierujących organizacjami pozarządowymi, przejawiający się szczególnie w braku długofalowych strate-

gii, nieumiejętności operacjonalizacji celów organizacyjnych, na którą nakładają tylko nabyte umiejętności narzędziowe i wykonywanie określonych zadań. Problemem jest także delegowanie zadań w organizacji. Jednocześnie rzadko budzą wątpliwości przyjęte struktury organizacyjne – zazwyczaj płaskie i elastyczne, dostosowane do potrzeb współpracy. Znacznym utrudnieniem może być podział kompetencji między wolontariuszy i pracowników oraz sporadycznie występująca ewaluacja współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego. Wyraźnie rysuje się jednak podział na organizacje z niskimi kompetencjami zarządczymi, które mogą utrudniać budowanie relacji z samorządami, i organizacje mające wysokie kompetencje zarządcze. W wypadku jednostek samorządu terytorialnego badania wykazują także pewne luki w kompetencjach zarządczych, zwłaszcza w sferze funkcji planowania i organizowania, rzadziej w obszarach przywództwa, motywowania i kontroli. Główne rozpoznane niedostatki zarządcze w obszarze współpracy dotyczą:

- nieumiejętności precyzyjnego, rzetelnego, realnego i dostosowanego do potrzeb obu stron planowania działań w ramach współpracy międzysektorowej (roczne programy współpracy w dużej mierze nie spełniają swojej funkcji planistycznej, brakuje rzetelnych diagnoz i inwentaryzacji zasobów po obu stronach w małych samorządach, lepiej radzą z tym sobie samorządy wojewódzkie, dokonując analizy potencjału trzeciego sektora czy uwarunkowań współpracy),
- problemów i niejednoznaczności związanych z podejmowaniem decyzji przez urzędników w sferze finansowania niektórych działań organizacji pozarządowych, co ogranicza aktywność tych ostatnich, oraz w kwestii wyboru określonych form i obszarów współpracy (wybór tych, które są istotne tylko z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego),
- problemów z wydłużaniem lub odkładaniem w czasie procesu podejmowania decyzji w sprawach współpracy z organizacjami pozarządowymi (hierarchizacja, arbitralność, lobbying),
- organizacji współpracy, mimo wielu znamion poprawy, szczególnie w aspekcie struktur organizacyjnych (komórki organizacyjne stworzone na rzecz współpracy, stanowiska – pełnomocnicy współpracy) budzi wiele zastrzeżeń, zwłaszcza w obszarze współpracy i komunikacji z innymi komórkami organizacyjnymi w urzędach,

- przypisanych zakresów obowiązków urzędników,
- ogólnego chaosu organizacyjnego.

Coraz częściej urzędnicy i przedstawiciele organizacji pozarządowych podnoszą problem uruchomienia *de facto* funkcji kontrolnej w sferze współpracy. Istnieją już – choć nie są zbyt powszechnie znane i stosowane – narzędzia oraz procedury monitoringu i ewaluacji całości współpracy. Dobrze rozwinięty jest tylko jeden wymiar kontroli – finansowy, związany z wydatkowaniem środków publicznych przez organizacje pozarządowe. Całościowy monitoring i pełna ewaluacja są często ograniczane przez fasadowość oceny (zwłaszcza rocznych planów współpracy), brak opinii strony pozarządowej, nieliczne komitety monitorujące czy niedostateczne wykorzystanie lokalnych lub regionalnych rad pożytku publicznego.

Kolejny problem, który może wpływać na budowanie współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a trzecim sektorem, to słaby potencjał ekonomiczny i społeczny organizacji pozarządowych. Ma to dwie kluczowe inklinacje. Pierwsza polega na tym, że organizacje pozarządowe, zwłaszcza małe, będące w początkowej fazie rozwoju, nie mają szans na gromadzenie środków na wkład własny, co utrudnia współpracę w wymiarze finansowym z jednostkami samorządu terytorialnego i innymi grantodawcami. Druga kwestia jest bardziej skomplikowana. Część organizacji nie potrzebuje środków finansowych od jednostek samorządu terytorialnego, działa bowiem bardziej, „wyzwalając kapitał ludzki”. Jednocześnie w ramach propagowania form współpracy organizacje te nie są doceniane. Także organizacje budujące swój potencjał ekonomiczny na środkach zewnętrznych, które nie płyną z lokalnych czy regionalnych jednostek samorządu terytorialnego, są marginalizowane w systemie współpracy.

Potencjał ekonomiczny samorządów nie jest kluczowym elementem wpływającym na współpracę z organizacjami pozarządowymi. Wiele samorządów o słabym potencjale ekonomicznym prowadzi rozległą współpracę z działającymi na ich terenie organizacjami pozarządowymi. Istotniejsza wydaje się kultura współdziałania ukierunkowana na zwiększanie sprawności urzędu dzięki kooperacji z podmiotami trzeciego sektora, opartej na zasadzie wzajemności. Kulturę współdziałania można rozumieć jako element kultury organizacyjnej, rozpatrywanej w ujęciu jednego z wielu elementów organizacji lub zmiennej pośredniczącej w korelacjach między innymi zmien-

nymi organizacyjnymi. Kultura organizacyjna ujawnia się na trzech poziomach: artefaktów, norm i wartości, podstawowych założeń kulturowych, które determinują zachowania jej członków. Na poziomie podstawowych założeń oraz norm i wartości organizacje pozarządowe i urzędy różnią się między sobą, co znacznie utrudnia współpracę.

Modelowanie procesu współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych – identyfikacja kluczowych działań i głównych przeszkód

Na podstawie badań przeprowadzonych w 2010 roku można zidentyfikować kluczowe działania i czynności tworzące proces współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, a także wskazać główne luki i przeszkody występujące podczas współdziałania. Rozpoznanie kluczowych działań i etapów pozwala również monitorować efektywność współpracy i ustanowić punkty kontrolne, aby pozyskiwać wiedzę, czy w terminie i zgodnie z założeniami są realizowane poszczególne działania w ramach procesu współpracy.

W modelowaniu procesu współpracy organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego najistotniejsze jest ustalenie celów współdziałania, szczegółowe określenie sekwencji działań i decyzji w procesie współpracy (zwłaszcza wskazanie kluczowych podprocesów i rozpoznanie powiązań z innymi procesami w jednostkach samorządu terytorialnego) oraz ich dokładne opisanie (konieczne w wypadku decyzji o standaryzacji procesu współpracy).

Przeprowadzone badania polskich jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych pozwalają na podstawie wskazanych sekwencji działań i rozpoznanych luk wyróżnić kluczowe działania (podprocesy) procesu współpracy:

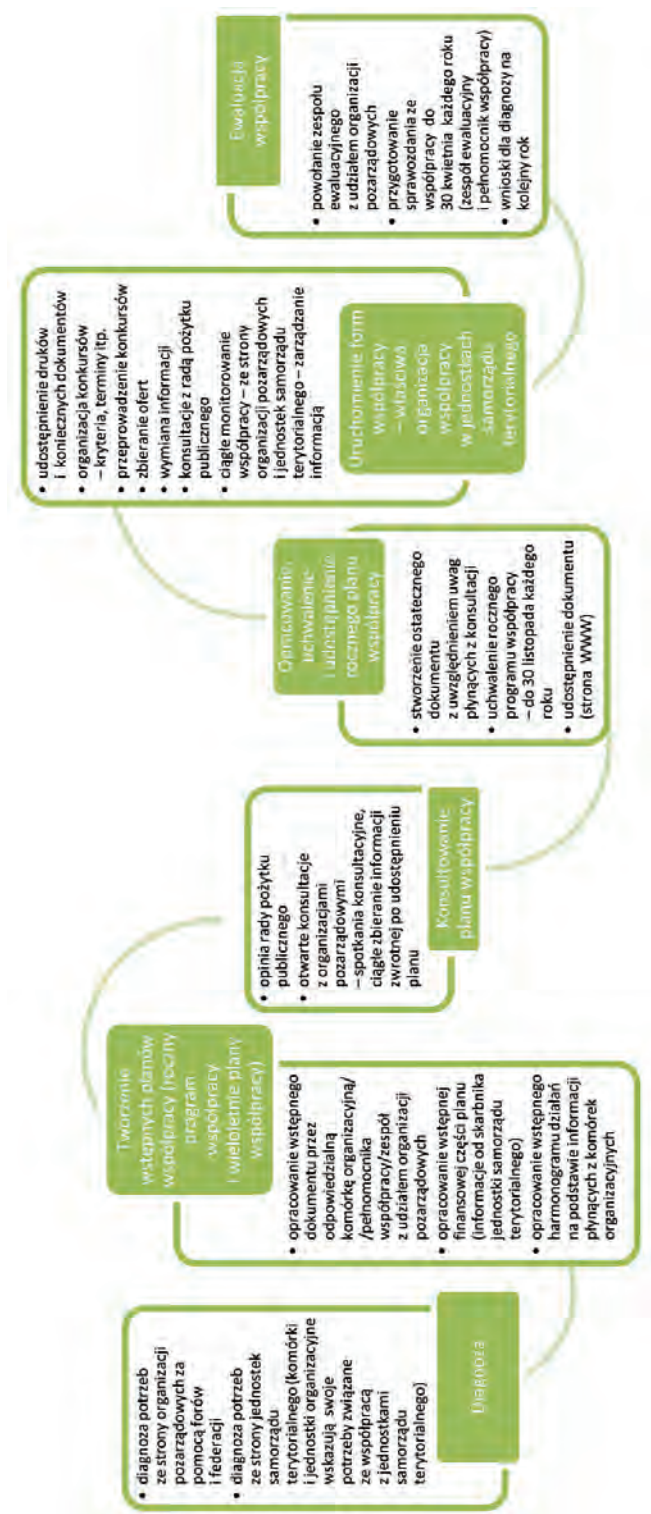
- diagnoza współpracy,
- tworzenie wstępnego planu współpracy,
- konsultacje planu współpracy,
- opracowanie i uchwalenie planu,
- organizacja współpracy w jednostkach samorządu terytorialnego (uruchomienie form współpracy – podproces najbardziej złożony, obejmujący przygotowanie współpracy w urzędzie, przeprowadzenie współpracy, a także jej monitoring),
- ewaluacja współpracy.

Tabela 1. Informacje konieczne w modelowaniu procesu współpracy

Elementy procesu współpracy	Zidentyfikowane działania (czynności) – elementy składowe	Zidentyfikowane luki i przeszkody w procesie współpracy (brak spójnych działań)
rozpoznanie wymagań i oczekiwań poszczególnych kooperantów w tworzeniu całościowej współpracy	–	brak diagnozy potrzeb lokalnych społeczności i organizacji pozarządowych, powierzchowna diagnoza ze strony jednostek samorządu terytorialnego
wskazanie lidera procesu	jednostki samorządu terytorialnego – wydzielone komórki organizacyjne lub stanowiska odpowiedzialne za współpracę w urzędzie	niejasny przydział obowiązków dla urzędników, niejasne podporządkowanie komórek odpowiedzialnych za współpracę, wywołujące chaos i problemy komunikacyjne
ustalenie celów współpracy (szczególnie wspólnych celów współpracy)	ustalenie celów współpracy i zapisy w rocznych programach współpracy	cele współpracy nie są wypracowywane z organizacjami pozarządowymi, ewentualnie są tylko konsultowane
ustalenie sekwencji działań i decyzji w procesie współpracy (w tym szczególnie działań dotyczących tworzenia konkretnych dokumentów)	identyfikacja kluczowych podprocesów: diagnoza, tworzenie wstępnego planu, konsultacje, opracowanie i uchwalenie planu, organizacja współpracy w jednostkach samorządu terytorialnego (uruchomienie form współpracy), ewaluacja współpracy	niejasne sekwencje działań w ramach poszczególnych podprocesów, niektóre czynności i decyzje występują w części jednostek samorządu terytorialnego, ale nie występują w innych
szczegółowy opis działań w ramach współpracy (podprocesy)	szczegółowo dla każdego podprocesu wskazuje się poszczególne kroki i działania: diagnoza, tworzenie wstępnego planu, konsultacje, opracowanie i uchwalenie planu, organizacja współpracy w jednostkach samorządu terytorialnego	różnice w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego
ustalenie sposobów komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej (wykonawca czynności, nadzorujący, konsultujący, informowany)	uruchomione różne kanały komunikacyjne, najczęściej komunikacja jednostronna (od samorządu do organizacji pozarządowej), komunikacja z ciałami opiniującymi (rady pożytku publicznego)	niedostateczne wykorzystanie istniejących kanałów komunikacyjnych, nierówność w dostępie do informacji wszystkich podmiotów trzeciego sektora, niska częstotliwość
ustalenie wzorów pomocnych formularzy i druków	istniejące formularze dotyczące: organizacji konkursów, wniosków konkursowych, wystąpienia o realizację zadania publicznego – wzór oferty, wzór umowy, druki sprawozdań z realizacji zadań publicznych	częściowa standaryzacja dokumentów, częsta zmienność, trudna dostępność (zwłaszcza formularzy i druków ze strony jednostek samorządu terytorialnego)
ustalenie monitoringu współpracy (procesu)	monitoring finansowy, powoływanie komitetów monitorujących współpracę (wraz z udziałem organizacji pozarządowych), roczne sprawozdania ze współpracy w formie pisemnej (do 30 kwietnia każdego roku)	monitoring fragmentaryczny, brak monitoringu osiągnięcia celów współpracy
pożądane wyjścia (ostateczna wartość dodana)	realizacja zapisów <i>Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie</i> , zwiększenie dostępności usług publicznych, rozwój społeczeństwa obywatelskiego	niedostatecznie określona wartość dodana, wynikająca z braku właściwie opisanych celów współpracy, czasami współpraca organizowana tylko z przymusu prawnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych w 2010 roku badań – wywiadów pogłębionych i indywidualnych z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych.

Rysunek 1. Ogólny model współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi



Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 2. Model konsultowania planu współpracy



Źródło: Opracowanie własne.

Propozycje modeli współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w aspekcie standaryzacji

Na podstawie zidentyfikowanych sekwencji działań w procesie współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych oraz rozpoznanych luk i przeszkód utrudniających budowanie współpracy można stworzyć ogólny model procesu współpracy (rysunek 1). Ma on charakter uproszczony, pokazuje jednak ogólnie kluczowe podprocesy (składające się na całościowy proces współpracy) oraz uwzględnia podstawowe sekwencje działań i sposobów procedowania.

Każdy oznaczony szarym tłem podproces (diagnoza, wstępne opracowanie planu itp.) można podobnie modelować, określając sekwencję działań dla poszczególnych podprocesów, na przykład diagnozy współpracy czy konsultacji planu lub organizacji współpracy w jednostkach samorządu terytorialnego (rysunek 2).

W ostatnich latach stale rosły oczekiwania co do jakości i korzyści ze współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi. W wielu wspólnotach lokalnych obie współdziałające strony uważają wspólne prowadzenie działań za korzystne rozwiązanie, skutkujące zwiększeniem dostępności i podniesieniem jakości usług publicznych lub wzrostem aktywności i partycypacji obywatelskiej. W niektórych jednostkach samorządu terytorialnego współpraca ma jednak charakter fasadowy i wynika w dużej mierze z lokalnych uwarunkowań organizacyjnych (zarówno słabości urzędów, jak i organizacji pozarządowych), politycznych, społecznych, a także ekonomicznych. Nałożone obowiązki prawne często są realizowane pozornie. Szczegółowa charakterystyka procesu współpracy i jego modelowanie może ułatwić stworzenie ram współpracy tym sa-

morządom, którym na skutek wspomnianych wyżej uwarunkowań współpracy trudno w ramach funkcjonujących ogólnych uregulowań prawnych wypracować własny model. Wbrew pozorom bowiem przepływ wiedzy w tym obszarze nie jest wystarczający. Modelowanie procesu współpracy (szczegółowa charakterystyka i sposób jego procedowania) może być pomocne w ukształtowaniu własnych praktyk w samorządach, dostosowanych do konkretnych potrzeb, jednocześnie zaś uwzględniających kluczowe etapy.

Z drugiej jednak strony, rodzą się w związku z tym istotne pytania. Jak dalece można wykorzystać stworzone modele współpracy na potrzeby standaryzacji? W jakich obszarach procesu współpracy należy wprowadzić określone standardy? Jak uniknąć pojawiającego się często w dyskusjach „przeregulowania”? Czy wystarczy metoda rozpowszechniania dobrej praktyki w formie modeli procesów współpracy, rekomendowanych jako te, które będą przynosić korzyści zarówno samorządom, jak i trzeciemu sektorowi, czy też może standardy współpracy powinno się wprowadzać odgórnie, zmuszając samorządy i organizacje pozarządowe do określonego sposobu postępowania i procedowania, gdyż czekanie na oddolny rozwój współpracy może być zbyt kosztowne? Niestety, na te pytania nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Omówione modele procesu współpracy są jednak pewną uśrednioną wartością, prezentującą ogólne schematy postępowania w wielu polskich samorządach. Modele te wskazują także luki i przeszkody, które należy wyeliminować w pierwszej kolejności nie tylko dlatego, żeby łatwiej modelować proces współpracy, ale przede wszystkim dlatego, żeby podnieść jej jakość.

Ewa Bogacz-Wojtanowska jest adiunktem w Katedrze Badań Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

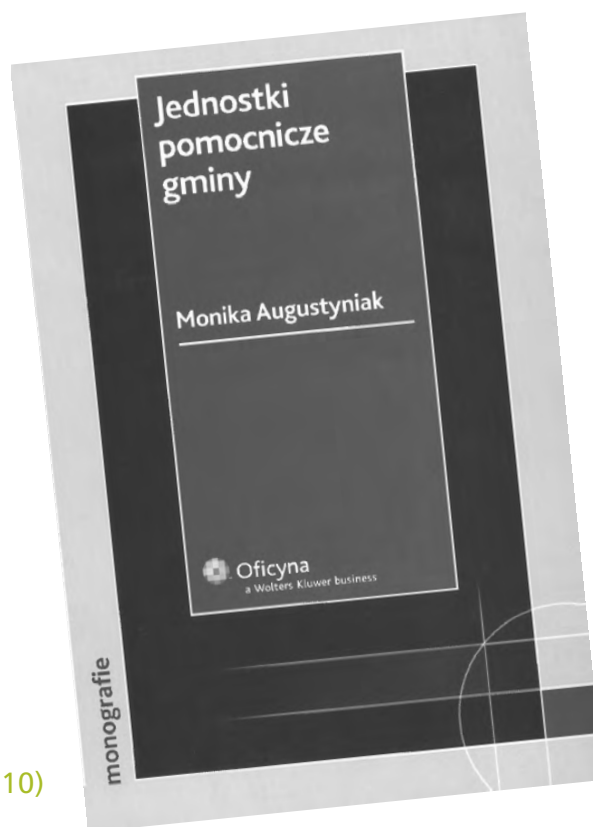
Szymon Osowski, Karol Mojkowski

Jednostki pomocnicze gminy – stan prawny

Monika Augustyniak

Jednostki pomocnicze gminy

(Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010)



Monika Augustyniak w publikacji Jednostki pomocnicze gminy prezentuje zagadnienia pozycji prawnej i zasad funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy, takich jak dzielnice i osiedla w miastach oraz sołectwa na wsi. Autorka już na wstępie podkreśla, że wiele aspektów działalności tych jednostek nie jest unormowana lub budzi wątpliwości prawne. Książka zawiera analizę obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie, a także możliwych zmian lub tworzenia nowych przepisów. Publikacja obejmuje stan prawny na 31 lipca 2010 roku i stanowi obecnie najnowszą dostępną pozycję całościowo podejmującą temat jednostek pomocniczych gminy.

Problematyka pozycji prawnej i zasad funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy została przez autorkę ujęta w pięciu rozdziałach. Każdy rozdział – poza omówieniem jednostek pomocniczych gminy zgodnie z przepisami *Ustawy o samorządzie gminnym*¹ – zawiera analizę dotyczącą „odrębności warszawskich” na gruncie *Ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy*² w zakresie analizowanej tematyki. Ponadto rozdziały kończą się wnioskami *de lege lata* i – od drugiego rozdziału – postulatami *de lege ferenda*.

Rozdział pierwszy – *Jednostki pomocnicze gminy w podziale terytorialnym państwa oraz ich tworzenie, łączenie, podział i znoszenie* – jest poświęcony zasadom podziału terytorialnego państwa i procesu tworzenia jednostek pomocniczych. Autorka bardzo szczegółowo omawia etapy tworzenia jednostek pomocniczych wraz ze wszystkimi wymaganymi elementami procedury uchwałodawczej i konsultacyjnej, w zakresie zarówno samego utworzenia jednostki pomocniczej gminy, jak i uchwalenia jej statutu. W rozdziale tym przeanalizowano zasady

¹ Tekst jednolity: DzU 2001, nr 142, poz. 1591.

² DzU 2002, nr 41, poz. 361.

tworzenia jednostek nazwanych przez ustawodawcę (sołectwa, dzielnice, osiedla – art. 5 ust. 1 ustawy) i jednostek nienazwanych oraz ewentualną kolejność powoływania nazwanych i nienazwanych jednostek pomocniczych gminy. Autorka omawia także zagadnienia łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych gminy, przy czym podkreśla obligatoryjność prowadzenia konsultacji w wypadku łączenia i podziału jednostek pomocniczych gminy.

Zwracając uwagę czytelnika na problemy poruszone w recenzowanej publikacji, należy podkreślić, że kształt statutu jednostki pomocniczej gminy ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania wspólnoty samorządowej, która znajduje się w jej obrębie, i jest ściśle związany z ideą funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy. Są to bowiem struktury wspólnoty samorządowej w szerszym rozumieniu, znajdujące się możliwie najbliżej obywatela – ich powołanie oraz funkcjonowanie w ramach określonych zadań, środków i kompetencji stanowi realizację zasady subsydiarności zawartej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zapoznanie się z uregulowaniami dotyczącymi procesu tworzenia jednostek pomocniczych może dostarczyć czytelnikowi również niezbędnej wiedzy do oceny rozpoczynającej się dyskusji nad możliwościami zmiany *Ustawy o samorządzie gminnym*, między innymi w zakresie warunków ustanawiania jednostek pomocniczych gminy. Z kolei świadomość regulacji ustrojowych na poziomie ustawy zasadniczej, a także procesu tworzenia prawa miejscowego związanego z poziomem funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy, wydaje się kluczowa dla właściwego wypełniania misji przez organizację pozarządową.

Rozdział drugi – *Status prawny jednostek pomocniczych gminy* – to szerokie spojrzenie na status jednostek pomocniczych gminy w sferze prawa publicznego i prywatnego. Analiza przepisów wychodzi poza *Ustawę o samorządzie gminnym*, dlatego autorka wskazuje aspekty prawne i rzeczywiste ewentualnej samodzielności prawnej jednostek pomocniczych gminy. Prowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że na gruncie obowiązujących przepisów nie można twierdzić, że jednostki pomocnicze gminy mają osobowość prawną i zdolność samodzielnego dokonywania czynności w sferze prawa cywilnego. W tym zakresie Monika Augustyniak zwraca jednak uwagę na dwie ważne kwestie wynikające z art. 39 ust. 4 i art. 48 ust. 1 *Ustawy o samorządzie gminnym*. Pierwszy z tych przepisów pozwala radzie organu wykonawczego upoważnić jednostkę pomoc-

niczą gminy do załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Autorka szczegółowo omawia przesłanki formalne upoważnienia, problematykę statusu prawnego organu wykonawczego gminy, który został upoważniony zgodnie z tym przepisem, i ostatecznie skutki upoważnienia, do których zalicza między innymi uzyskanie statusu funkcjonariusza publicznego, brak obowiązku składania oświadczeń majątkowych, utratę kompetencji przez dotychczasowy organ. Drugi z przywołanych przepisów określa, zdaniem autorki, dwa osobne uprawnienia jednostek pomocniczych gminy: zarządzanie i korzystanie z mienia komunalnego oraz rozporządzanie dochodami i zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą gminy w zakresie przysługującego jej mienia. Zaprezentowane opinie i orzecznictwo pozwalają Monice Augustyniak skłonić do wniosku, że mimo takiego brzmienia art. 48 ust. 1 *Ustawy o samorządzie gminnym* jednostka pomocnicza na gruncie wszystkich przepisów i swojego charakteru nie może być podmiotem mienia, z zasady bowiem prawa związane z mieniem przysługują gminie, a jednostki pomocnicze mogą w tym zakresie wyłącznie występować w imieniu gminy, zgodnie z regulacjami statutowymi. Autorka w rozdziale drugim również szeroko prezentuje przepisy i rozwiązania dotyczące statusu prawnego jednostek pomocniczych Warszawy na podstawie odrębności przepisów *Ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy*.

Lektura dwóch pierwszych rozdziałów książki Moniki Augustyniak dostarcza cennych informacji czytelnikom zainteresowanym problematyką współpracy organizacji pozarządowych z jednostkami pomocniczymi – szczególnie w zakresie prawa własności dóbr, którymi dysponują te jednostki. Skłania ona do uznania ułomności w funkcjonowaniu niektórych jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego, opierając się na hipotezie dotyczącej braku możliwości podejmowania pełnej odpowiedzialności za materialne dobro wspólne. Należy jednak zauważyć, że refleksja taka wykracza poza materiał ujęty w publikacji.

Rozdział trzeci – *Ustrój wewnętrzny jednostek pomocniczych gminy* – został poświęcony trzem głównym zagadnieniom: omówieniu organów jednostek pomocniczych gminy, procedurze legislacyjnej w jednostkach pomocniczych gminy i problematyce statutu. W pierwszej części, poza analizą pozycji ustrojowej, zasad i trybu przeprowadzania wyborów oraz zadań i kompetencji organów uchwalodaw-

czych, wykonawczych i – osobno – organu wspomagającego, jakim jest rada sołecka, autorka wskazuje rzadko wykorzystywane możliwości realizacji zadań jednostek pomocniczych przez komisje i zespoły. Zakres zadań oraz kompetencje komisji i zespołów każdorazowo należy określić w statucie (rady, komisje i zespoły – jako organy wewnętrzne – mają ograniczony swoją pozycją zakres zadań). Monika Augustyniak charakteryzuje ponadto bardzo ważną regulację statutu jednostek pomocniczych gminy, jaką jest określenie procedury legislacyjnej. W ramach tego zagadnienia, z punktu widzenia właściwego podejmowania uchwał zarówno przez organy uchwałodawcze, jak i kolegialne organy wykonawcze, wspomagające i wewnętrzne pomocnicze (komisje, zespoły), należy w statucie, zdaniem autorki, uregulować inicjatywę uchwałodawczą, wymagania formalne projektu, obowiązki, uprawnienie do zasięgania opinii komisji, tryb procedowania z projektem, tryby głosowania. Jednocześnie Monika Augustyniak zwraca uwagę, że niezbędnym elementem odpowiedniego funkcjonowania organów jednostek pomocniczych gminy jest należyte uregulowanie w statucie kwestii protokolowania sesji, posiedzeń i zebrań, będące podstawą stwierdzenia poprawności funkcjonowania tych organów. Rozdział ten zawiera także omówienie charakteru prawnego statutu jednostki pomocniczej gminy oraz – co ważne z punktu widzenia funkcjonowania jednostek pomocniczych – szczegółową analizę zakresu materii statutowej wraz ze wskazaniem obligatoryjnego zakresu statutów. Jednocześnie autorka poddaje analizie wykonywanie przez jednostki pomocnicze zasady jawności działania, określone w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i *Ustawie o dostępie do informacji publicznej*³. W tym zakresie omawiana publikacja może stanowić inspirację do rozważenia problemów związanych z przejrzystością funkcjonowania organów uchwałodawczych i jawności podejmowanych przez nie decyzji, w tym informacji o procedurze legislacyjnej. Kwestie te mają fundamentalne znaczenie dla zwiększenia kontroli społecznej już na poziomie jednostki pomocniczej samorządu terytorialnego.

Rozdział czwarty – *Zadania jednostek pomocniczych* – to próba zwrócenia uwagi na najważniejszą kwestię w działaniach jednostek pomocniczych gminy, czyli określenie ich zadań, co jest – jak podkreśla wielokrotnie autorka – *de facto* koniecznym warunkiem ich istnienia. Należy się zgodzić, że brak uregu-

lowań w statucie jednostki pomocniczej co do jej zadań lub ich pozorne przekazanie uniemożliwia powołanie takiej jednostki, tym samym uchwała o powołaniu jednostki z taką wadą powinna być zakwestionowana. Monika Augustyniak przypomina, że mimo braku uregulowań dotyczących zadań, jakie ma wykonywać jednostka pomocnicza, nie mogą być one inne niż zadania przypisane gminie. W dalszej części autorka dokonuje klasyfikacji zadań jednostek pomocniczych gminy i analizuje poszczególne grupy zadań. Rozdział czwarty zawiera również analizę zasad możliwości przekazywania środków budżetowych na realizację zadań jednostek pomocniczych gminy. Autorka, przywołując art. 18 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 51 ust. 3 *Ustawy o samorządzie gminnym*, podkreśla, że nawet przyznanie na podstawie tych przepisów kwot do realizacji zadań przez jednostki pomocnicze nie prowadzi do przekazania prawa do osobnego budżetu, a jedynie wskazanie kwoty na dane zadanie w jednostce pomocniczej w ogólnym budżecie gminy. Monika Augustyniak szczegółowo analizuje *Ustawę o funduszu sołectw*⁴, która stworzyła osobny mechanizm zapewniania określonych kwot, wyliczanych zgodnie z tą ustawą na poszczególne sołectwa, w wypadku wyrażenia zgody na wyodrębnienie tych środków przez radę gminy w każdym roku. Ponadto autorka omawia procedurę wnioskowania i wykonywania funduszu sołeckiego oraz potencjalne problemy w jego realizacji.

Określanie zadań jednostek pomocniczych gminy wydaje się kwestią szczególnie interesującą zarówno dla obywateli, jak i dla organizacji pozarządowych, jednostki pomocnicze gminy stanowią bowiem struktury znajdujące się najbliżej mieszkańców. Ich zadania, kompetencje i środki, w jakie zostają wyposażone, mają na celu (na co zwraca uwagę Monika Augustyniak) przede wszystkim przyczynić się do sprawniejszego wykonywania zadań gminy, a co za tym idzie – do podniesienia jakości życia mieszkańców. Jednym z mechanizmów funkcjonujących na poziomie jednostki pomocniczej gminy – sołectwa, jest właśnie fundusz sołecki. Szczególna rola w zapewnieniu powodzenia tego mechanizmu przypada bezpośrednio mieszkańcom sołectw, którzy na zebraniach wiejskich podejmują decyzje dotyczące przeznaczenia środków, mają więc największy wpływ na realizację stanowiącego prawa.

Doświadczenie autorów niniejszej recenzji w pracy z funduszem sołectw wskazuje na ist-

³ DzU 2001, nr 112, poz. 1198.

⁴ DzU 2009, nr 52, poz. 420.

niejącą potrzebę uzupełnienia stanu wiedzy o funduszu sołeckim tak wśród mieszkańców sołectw, jak i organizacji pozarządowych aktywnych w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Dlatego publikację Moniki Augustyniak warto potraktować między innymi jako przewodnik prawny dotyczący jednostek pomocniczych gmin. Lektura książki z pewnością ułatwi odszukanie konkretnych miejscowych uregulowań prawnych, których znajomość jest konieczna do realizacji zadań jednostki pomocniczej gminy nie tylko przez jej organy wykonawcze, ale także przez mieszkańców, szczególnie tych najbardziej aktywnych w społeczności lokalnej. Należy podkreślić, że jednostki pomocnicze gminy jako struktury pozwalają przede wszystkim na niezinstytucjonalizowaną aktywność obywatelską.

Rozdział piąty – *Kontrola i nadzór nad działalnością jednostek pomocniczych* – zawierający analizę działań kontrolnych i nadzoru, jakie mogą być prowadzone w stosunku do jednostek pomocniczych gminy, jest podzielony na trzy części, z których ostatnia jest poświęcona kwestii braku możliwości zaskarżania działań organów jednostek pomocniczych zgodnie z art. 101 *Ustawy o samorządzie gminnym*. Autorka wymienia i analizuje środki nadzoru, jakie mogą być podejmowane w stosunku do jednostki pomocniczej gminy. Trzeba jednocześnie zauważyć, że zakres oraz formy kontroli i nadzoru podejmowane wobec organów jednostki pomocniczej muszą być określone w statucie każdej jednostki i są elementem obligatoryjnym statutu. Monika Augustyniak zwraca w tym zakresie uwagę na dwa podstawowe rozwiązania prawne. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 *Ustawy o samorządzie gminnym*, kontroli i nadzorowi podlegają organy jednostek pomocniczych gminy, co wykluczałoby kontrolę nad całością działania jednostek pomocniczych, na przykład organów wspomagających. Autorka wskazuje jednak również art. 18a ust. 1 tej ustawy, w którym ustawodawca wskazał, że rada gminy kontroluje działalność jednostek pomocniczych, co pozwala podejmować działania kontrolne każdego przejawu działalności jednostki pomocniczej. Monika Augustyniak podkreśla, że choć nadzorem zajmują się organy gminy, to gwarancją poprawności i bezstronności tych działań będzie w większym zakresie rada gminy, której działania podlegają kontroli organu nadzoru i ewentualnej możliwości zaskarżenia zgodnie z art. 101 *Ustawy o samorządzie gminnym*.

Warto zwrócić uwagę, że publikacja autorstwa Moniki Augustyniak nie stanowi diagnozy rzeczywistego funkcjonowania opisanego stanu prawnego. Autorka nie podejmuje analizy problemów w działaniu jednostek pomocniczych gminy, których doświadczają obywatele i organizacje pozarządowe. Nie skupia się na zarzutach dotyczących na przykład kwestii nadmiernej proceduralności w działaniu organów tych jednostek, nie dokonuje również rozpoznania problemów innego niż te, jakie bezpośrednio wynikają z konstrukcji przepisów prawa, tym samym nie odnosi się do spraw, które – zdaniem stowarzyszeń działających na poziomie sołectwa, osiedla, dzielnicy lub innych jednostek pomocniczych – wymagają rozstrzygnięć. Jedną z takich kwestii jest możliwy konflikt między radami a organami wykonawczymi jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w związku z zakresem odpowiedzialności i przydzielonymi im zadaniami. Nie taki był jednak zamysł omawianej książki.

Do niewątpliwych zalet publikacji należy zaliczyć zwięzłość wywodu, czytelne wyodrębnienie wniosków i uwag autorki, a także bogaty materiał orzeczniczy. Książka jest napisana przystępnym językiem, tak że czytelnik niemający na co dzień do czynienia z lekturą tekstów prawnych, ale zainteresowany tematyką jednostek pomocniczych, otrzyma całościowe informacje i przydatne wskazówki do podjęcia dalszych poszukiwań. Lektura książki Moniki Augustyniak może stanowić wydatną pomoc w poznaniu reguł funkcjonowania najbardziej lokalnej wspólnoty samorządowej i terytorialnej, jaką jest jednostka pomocnicza gminy.

Czytelnik otrzymuje rzetelne kompendium dotyczące jednostek pomocniczych samorządu gminy. Warto więc, aby samodzielnie lub z instytucjonalnym wsparciem organizacji pozarządowej skorzystał z przysługujących mu praw. Wydaje się, że wnikliwa lektura książki Moniki Augustyniak pozwala podnieść kompetencje aktywnego mieszkańca wspólnoty samorządowej – jednostki pomocniczej gminy.

Szymon Osowski jest ekspertem prawnym Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

Karol Mojkowski jest koordynatorem projektu „Budżet obywatelski” w Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

Rafał Załęski

Pakiet startowy

Katarzyna Iwińska (red.)

Profesjonalny menedżer w NGO

(Collegium Civitas Press,
Klub Myśli Społecznej Inicjatywy,
Warszawa 2010)



Zamysłem autorów podręcznika Profesjonalny menedżer w NGO było przygotowanie publikacji odpowiadającej na potrzeby profesjonalizującej się kadry zarządzającej organizacji obywatelskich, a także likwidowanie przeszkód, które mogą utrudniać jej rozwój – przez dostarczenie podstawowej i spójnej informacji o prawie i zasobach ludzkich podmiotów trzeciego sektora. Czy udało się zrealizować to zamierzenie? W znacznej mierze tak, choć bardziej w zakresie regulacji prawnych niż kapitału ludzkiego organizacji pozarządowych.

Publikacja składa się z dwóch części. W części pierwszej, zatytułowanej *Prawo*, czytelnik znajdzie użyteczny przegląd najważniejszych regulacji formalnoprawnych i księgowo-finansowych wyznaczających ramy funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce. Część druga, zatytułowana *Ludzie*, przybliża tajniki zarządzania zasobami ludzkimi w podmiotach trzeciego sektora i współpracy z wolontariuszami, zawiera także omówienie zagadnień związanych z motywowaniem pracowników.

Na podkreślenie zasługuje czytelny układ i sposób prezentacji treści oraz jasny język rozdziałów poświęconych prawu – są to bowiem atuty pierwszej części podręcznika. Regulacje prawne zaprezentowano na zasadzie logicznego ciągu „od ogółu do szczegółu”, co bardzo ułatwi osobom, które dopiero

zaczynają zapoznawać się z problematyką trzeciego sektora w Polsce, przyswojenie podstaw krajowego prawa o organizacjach. Omówienie kwestii prawnych rozpoczyna wyjaśnienie miejsca inicjatyw społecznych w ogólnych zasadach ustroju społecznego zawartych w ustawie zasadniczej. Dalej znajdujemy definicję organizacji pozarządowej z *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*¹ oraz ogólne zasady działania osób prawnych. Dzięki takiemu zestawieniu uzyskujemy szybki wgląd w osadzenie inicjatyw społecznych na szerszym tle jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną, zdobywamy także orientację, jakiego typu instytucje są uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego, jakie zaś nie otrzymały takich uprawnień. Zgromadziwszy wiedzę podstawową, konstytucyjną, i bardziej szczegółowe informacje o ramach

¹ DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

prawnych działania organizacji pozarządowych, przechodzimy do bardziej szczegółowych zagadnień i możemy zapoznać się z przepisami prawnymi oraz procedurami związanymi z powoływaniem i działaniem stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni społecznych. Klarownie zestawiony i przystępnie opisany zespół przepisów prawnych dotyczących tworzenia i funkcjonowania podmiotów trzeciego sektora może z pewnością ułatwić podjęcie decyzji, która z form prawnych najbardziej odpowiada możliwościom i celom inicjatywy społecznej, jaką zamierzamy realizować.

Następnym etapem po wyborze formy działalności może być decyzja o tym, czy powołany przez nas do życia podmiot powinien się ubiegać o uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego. Taką logiką kierowali się autorzy podręcznika, omawiając w tym miejscu publikacji prawa i obowiązki organizacji pożytku publicznego. Należy to uznać za dobry pomysł, gdyż dzięki dotychczasowej lekturze książki zyskałmy już sporą wiedzę – od konstytucyjnych podstaw aż po szczegółowe zasady tworzenia i działania instytucji obywatelskich, w tym organizacji pożytku publicznego.

Ponieważ jednak organizacje nie działają w próżni, a po wyborze formy prawnej trzeba zająć się konkretną pracą, autorzy podręcznika po przedstawieniu kompendium wiedzy opisali zagadnienia prawne współpracy instytucji obywatelskich z administracją publiczną, w tym trybów uzyskiwania dotacji i formalnych aspektów zlecania organizacjom realizacji zadań publicznych. Temat pozyskiwania środków na działalność jest kontynuowany w następnych rozdziałach, które dotyczą prawnych regulacji źródeł finansowania organizacji pozarządowych, takich jak składki członkowskie, darowizny, mechanizm jednego procenta, zbiórki publiczne, spadki oraz nawiązki sądowe. Naturalną kontynuacją tego wątku, zręcznie zrealizowaną przez autorów, jest omówienie problematyki odpłatnej i nieodpłatnej działalności pożytku publicznego oraz działalności gospodarczej. Następny rozdział koncentruje się na możliwościach współpracy organizacji pozarządowych i administracji publicznej w świetle znowej *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, autorzy opisują w nim bowiem między innymi regulacje dotyczące uchwał konsultacyjnych, rocznych programów współpracy oraz procedury otwartych konkursów ofert. W ostatnich rozdziałach części pierwszej podręcznika znajdziemy najważniejsze zasady zawierania umów i wyjaś-

nienie różnic między umową o dzieło a umową-zleceniem, wraz z przykładowymi wzorami umów. Zagadnienia związane z umowami potraktowano praktycznie, ukazując tematykę z uwzględnieniem głównych problemów, jakie mogą napotkać w tym obszarze organizacje pozarządowe.

Przyznam, że po lekturze części prawnej podręcznika z dużym zainteresowaniem zabrałem się za część drugą, zatytułowaną *Ludzie*. Problematyka zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach pozarządowych, mimo że dotyczy zasobów kluczowych, nie jest jeszcze szeroko opisana w polskiej literaturze przedmiotu.

Niestety, część druga *Profesjonalnego menedżera w NGO* ma znacznie mniejszą objętość niż pierwsza. Znajdziemy tutaj wskazówki dotyczące rekrutacji, wprowadzania nowych pracowników do organizacji, komunikacji wewnętrznej, rozwoju i oceny pracowników, opis formalnoprawnych kwestii związanych ze współpracą z wolontariuszami (szkoda, że zabrakło takiego opisu przy wskazówkach dotyczących stałego personelu organizacji), a także omówienie problemów, jakie może napotkać menedżer przy współpracy z wolontariuszami, między innymi sposoby radzenia sobie w wypadku niedotrzymywania zobowiązań. Publikację zamyka podrozdział poświęcony motywowaniu wolontariuszy i pracowników organizacji pozarządowych, w którym możemy zapoznać się bliżej z zagadnieniami dbałości o zaangażowanie i efektywność zasobów ludzkich organizacji.

Prezentowana publikacja wydaje się więc dziełem nierównym i nieproporcjonalnym, gdyż zdecydowanie pełniejsza, bardziej dopracowana i użyteczna jest część pierwsza – *Prawo*. Z wiedzy zgromadzonej w tej części mogą skorzystać zarówno początkujący, jak i bardziej zaawansowani liderzy inicjatyw obywatelskich. Pierwsi, pragnąc sformalizować swoją działalność, znajdą tam czytelnie przedstawione podstawy prawa o organizacjach pozarządowych oraz warunki i formalne regulacje dotyczące zakładania i funkcjonowania instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Dostęp do takich materiałów zapewnią wprawdzie Internet, ale w rozproszonej formie, w podręczniku jednak – dzięki zebraniu w jednym miejscu i podaniu w czytelnej formie – stanowią one cenne źródło informacji dla osób dopiero zdobywających wiedzę o formalnych stronach funkcjonowania podmiotów trzeciego sektora. Z kolei bardziej zaawansowanym uczestnikom inicjatyw obywatelskich lektura publi-

kacji umożliwi uzupełnienie i uporządkowanie swojej wiedzy o formalnoprawnych aspektach działania organizacji. Zaletą części prawnej podręcznika jest jasny, zrozumiały język i skupienie na wymiarze praktycznym podejmowanych zagadnień, dzięki czemu zbiór podstawowych aktów prawnych pozwala czytelnikowi poczuć się pewniej i bezboleśnie przyswoić zakres przepisów regulujących działanie organizacji pozarządowych i ich współpracę z administracją. Można przypuszczać, że takie oswojenie prawa i uporządkowanie jego przepisów w praktycznym ujęciu pozwala podjąć bardziej swobodne działania związane z osiągnięciem założonych celów.

Część druga podręcznika – *Ludzie* – jest próbą przeniesienia praktyk z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi zaczerpniętych z sektora biznesowego do środowiska organizacji pozarządowych. Jest to działanie potrzebne i interesujące, dzięki temu uzyskujemy bowiem zarys budowania strategii zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji. Autorzy zachowali w tej części podręcznika zrozumiały i jasny przekaz treści, jest jej tutaj jednak zdecydowanie mniej niż w części pierwszej, w związku z tym po lekturze całości pozostaje pewien niedosyt. O ile w rozdziałach poświęconych prawu udało się zarysować podstawy systemu prawnego, w ramach którego działają organizacje, o tyle w drugiej części podręcznika trochę zbyt wycinkowo potraktowano podjęty temat, jakim jest zarządzanie personelem podmiotów trzeciego sektora. Zawarte w tej części wskazówki i uwagi dotyczące rekrutacji, wprowadzania nowych pracowników do organizacji, badania satysfakcji czy metod motywowania pracowników i wolontariuszy dają czytelnikowi jedynie wstępny obraz skali problemów z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, przed jakimi staje pozarządowy menedżer. To już sporo, ale trochę szkoda, że autorzy nie zdecydowali się pogłębić tematu w ujęciu problemowym, koncentrując się na specyfice pracy w środowisku trzeciego sektora.

Przykładem może być przyjęte na potrzeby publikacji podejście do rekrutacji. Wydaje się połączone z selekcją, tymczasem procesy te warto byłoby potraktować rozdzielnie, na przykład po to, aby uświadomić menedżerom potrzebę i pokazać sposoby przyciągnięcia przez organizację dużej liczby kandydatów do pracy (rekrutacja), żeby dokonać racjonalnego wyboru (selekcja) i zmaksymalizować szanse pozyskania możliwie najlepszych pracowników i współpracowników. Podobnie w części po-

święconej szkoleniom dla pracowników, która jest raczej zasygnalizowana w publikacji, chciałoby się przeczytać nieco więcej o możliwych i najbardziej wartościowych z punktu widzenia organizacji typach szkoleń oraz metodach identyfikacji potrzeb szkoleniowych, które wcale nie muszą być drogie i znajdują się prawdopodobnie w zasięgu możliwości finansowych wielu podmiotów trzeciego sektora.

Również w rozdziale poświęconym kwestiom oceny pracowników – tematowi bardzo aktualnemu w wielu organizacjach – warto byłoby przybliżyć na przykład problematykę rodzaju ocen pracowniczych czy kryteriów oceny. Wydaje się, że zagadnienia z tego zakresu – przedstawione w publikacji z zachowaniem poradnikowego, praktycznego charakteru – mogłyby stanowić jej dopełnienie i dalszy cenny wkład w podnoszenie kompetencji menedżerów organizacji pozarządowych. Ewaluacja pracowników, jak zauważają autorzy podręcznika, jest bowiem istotnym elementem rozwoju, pozostaje jednak dla wielu instytucji *terra incognita*, warto byłoby więc przyjrzeć się bliżej temu zagadnieniu, prezentując szczegółowe przykłady i konkretne techniki.

Na koniec kilka słów o szacie graficznej. Kiedy publikacja trafiła na moje biurko, wiele odwiedzających mnie osób nie mogło powstrzymać odruchu sięgnięcia po nią – tę książkę po prostu chętnie bierze się do ręki (cenna właściwość, zwłaszcza obecnie, kiedy wydaje się tak dużo publikacji, które rywalizują o uwagę czytelnika). Jest to z pewnością pozytywny sygnał o profesjonalizacji również sfery edytorskiej w organizacjach pozarządowych.

Podsumowując, podręcznik *Profesjonalny menedżer w NGO* jest wartościową pozycją, napisaną przystępnym i jasnym językiem, przedstawiającą w uporządkowany i czytelny sposób podstawowe kwestie formalnoprawne dotyczące funkcjonowania organizacji oraz sygnalizującą istotne obszary z zakresu zarządzania jej zasobami ludzkimi. Stanowi użyteczny „pakiet startowy” dla działaczy, którzy pragną rozwijać swoje kompetencje w kwestiach prawnych i menedżerskich. Wartością książki jest również – paradoksalnie – niedosyt, jaki pozostawia część druga, uświadamiając istnienie ogromnej liczby pytań, które wymagają odpowiedzi, w obszarze rozwoju i zarządzania najważniejszym z zasobów organizacji, jakim są ludzie.

Rafał Załęski jest specjalistą do spraw publikacji i marketingu w Instytucie Spraw Publicznych.

Abstrakty

Marek Rymsza

Współpraca międzysektorowa w Polsce

Artykuł wprowadza w problematykę pierwszego numeru specjalnego kwartalnika „Trzeci Sektor”. Autor zaznacza, że znaczna część publikowanych opracowań odwołuje się do wyników badań nad stanem współpracy administracji publicznej i organizacji trzeciego sektora w Polsce prowadzonych w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, będącego jednym z tzw. systemowych projektów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Autor wskazuje, że podstawą polskiego modelu współpracy międzysektorowej jest *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* z 2003 roku, podkreśla także znaczenie głębokiej nowelizacji tej ustawy, dokonanej w 2010 roku.

Magdalena Dudkiewicz

Standaryzacja współpracy międzysektorowej – jak dalece pożądana, jak bardzo potrzebna, w jakim stopniu realna

Za punkt wyjścia rozważań autorka przyjęła możliwe sposoby rozumienia pojęcia standardu i procesu standaryzacji. Następnie wskazując, jak złożonym zagadnieniem jest współpraca między administracją publiczną i organizacjami trzeciego sektora, identyfikuje możliwe pola konfliktu w ramach procesu standaryzacji tej współpracy. Zagrożenia te wynikają z braku uzgodnionej definicji standardu, przede wszystkim jednak z odmiennego postrzegania celów procesu standaryzowania współpracy międzysektorowej (i co za tym idzie – odmiennych oczekiwań) przez przedstawicieli organów władzy publicznej i instytucji publicznych oraz reprezentantów organizacji pozarządowych.

Bartosz Pieliński

Skandynawskie państwo dobrobytu i organizacje pozarządowe – antagoniści czy sprzymierzeńcy?

W nordyckim modelu państwa dobrobytu, ukształtowanym po drugiej wojnie światowej, rola organizacji trzeciego sektora była marginalna ze względu na dominującą pozycję służb i instytucji państwowych. Począwszy od lat dziewięćdziesiątych XX wieku w państwach skandynawskich dokonują się jednak znaczne przeobrażenia tego modelu, czego przejawem jest między innymi rosnące znaczenie organizacji pozarządowych jako usługodawców oraz rzeczników interesów obywateli. Autor wskazuje, że proces ten jest przez badaczy skandynawskich różnie interpretowany: zdaniem jednych, aktywność organizacji pozarządowych prowadzi do demontażu skandynawskiego modelu polityki społecznej, zdaniem drugich – odwrotnie, jest szansą na urzeczywistnienie kluczowych wartości nordyckiego modelu w nowych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych. Autor zastanawia się także nad wpływem, jaki zetknięcie organizacji pozarządowych z silnym sektorem publicznym wywiera na prowadzoną przez nie działalność.

Katarzyna Górniak

Uwarunkowania współpracy międzysektorowej – co wynika z badań?

W artykule omówiono czynniki kształtujące w Polsce współpracę między organizacjami pozarządowymi a podmiotami sfery publicznej, głównie organami i instytucjami samorządu terytorialnego. Tekst jest oparty na kwerendzie raportów badawczych. Większość raportów koncentruje się na tym, jak przebiega i jakie formy przyjmuje współpraca międzysektorowa, ale pomija zagadnienie uwarunkowań współpracy. Wtórna interpretacja wyników badań i umieszczenie ich na szerszym tle pozwala odtworzyć, jak są konceptualizowane uwarunkowania współpracy i jak do zawartych w nich twierdzeń i tez odnoszą się obie strony współpracy, czyli działacze i urzędnicy samorządowi oraz przedstawiciele trzeciego sektora.

Urszula Budzich-Szukała, Tomasz Olszewski

Modele współpracy w Wielkiej Brytanii, Czechach i Estonii

Na przykładzie trzech państw członkowskich Unii Europejskiej autorzy analizują zachodzące w Europie procesy związane ze zmianami relacji między władzą publiczną a obywatelami, zwiększeniem roli inicjatyw obywatelskich, poprawą zrozumienia między administracją publiczną a organizacjami działającymi na rzecz dobra wspólnego. Zwracają uwagę, że dla Polski interesujące i pouczające są zarówno doświadczenia państw o utrwalonym systemie demokracji politycznej, poszukujących nowych form urzeczywistnienia obywatelskości i „władzy ludu” (konceptcja demokracji partycypacyjnej), jak i nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej, przechodzących transformację ustrojową. Do kluczowych rozwiązań zagranicznych, jakie warto wykorzystać w budowaniu polskiego modelu współpracy międzysektorowej, autorzy zaliczyli krajowe porozumienia typu *compacts*, rozwiązania dotyczące zlecania usług organizacjom pozarządowym oraz funkcjonowanie tzw. instytucji horyzontalnych, współtworzących płaszczyzny współdziałania.

Trzeci sektor a ekonomia społeczna. Czy w Polsce następuje ekonomizacja organizacji pozarządowych?

Dyskusja redakcyjna z udziałem Ewy Szymczak, Jana Herbsta, Tomasza Schimanka i Tomasza Kaźmierczaka. Prowadzenie Marek Rymsza

Uczestnicy dyskusji analizowali trzy scenariusze ekonomizacji trzeciego sektora, związane z prowadzeniem przez organizacje pozarządowe działalności gospodarczej (co następuje od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku), odpłatnej działalności statutowej (co umożliwiła *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* z 2003 roku) oraz podejmowaniem misyjnej działalności ekonomicznej przez organizacje uruchamiające przedsiębiorstwa społeczne (wpływ Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL). Dyskutanci uznali, że wszystkie scenariusze są w większym stopniu opisem możliwych ścieżek rozwoju trzeciego sektora niż realnie zachodzących w nim procesów – potencjał ekonomiczny sektora jest bowiem nadal niski. Sytuacji ekonomicznej sektora nie poprawiła ani większa dostępność środków publicznych, w tym unijnych, ani system odpłatnego zlecania organizacjom zadań publicznych. Uczestnicy dyskusji różnili się w ocenie polskiego modelu kontraktowania usług społecznych opartego na regulacjach *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Wskazywali także rodzące się możliwości uczestnictwa podmiotów *non profit* w przetargach na realizację zadań publicznych, związane z tzw. klauzulami społecznymi dopuszczonymi przez prawo unijne.

Łukasz Małecki-Tepicht

Animacja lokalna jako funkcja regionalnych ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego

Opracowanie prezentuje działalność sieci ponad pięćdziesięciu regionalnych ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego funkcjonujących w kolejnych dwóch perspektywach finansowych związanych z wydatkowaniem środków unijnych (lata 2004–2006 i 2007–2013). Analizując metody doboru podmiotów realizujących zadania regionalnych ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego (dawniej wybierane centralnie przez ośrodek krajowy, a obecnie przez urzędy marszałkowskie lub inne tzw. instytucje pośredniczące komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki), autor przygląda się jednej z ich funkcji, jaką jest animacja lokalna, wskazując, że działania animacyjne, chociaż wartościowe i przynoszące pozytywne rezultaty, pozostają mniej rozpoznane niż pozostałe usługi oferowane przez ośrodki regionalne, jak upowszechnianie informacji o funduszach unijnych, szkolenia i doradztwo.

Alicja Grenda, Tomasz Potkański

Konkurs Samorządowy Lider Zarządzania 2010 „Współpraca gmin i powiatów z organizacjami pozarządowymi”

Tekst jest poświęcony edycji konkursu organizowanego w 2010 roku przez Związek Miast Polskich, której celem było zidentyfikowanie przykładów dobrej współpracy jednostek samorządu lokalnego z organizacjami pozarządowymi. Autorzy omawiają zasady konkursu, zgodnie z którymi w pierwszym etapie złożone wnioski weryfikowali eksperci, a wyłonieni finaliści zostali – w drugim etapie – zwizytowani, aby w ten sposób zweryfikować informacje zawarte we wnioskach. Ostatecznie spośród 78 wniosków pięć otrzymało najwyższe wyróżnienia: wyłoniono dwóch równorzędnych laureatów pierwszej nagrody w kategorii dużych miast oraz po jednym w kategorii miast średnich i małych, powiatów oraz gmin wiejskich. W końcowej części artykułu zostały krótko przedstawione nagrodzone projekty międzysektorowej współpracy.

Anna Krajewska

Formy współpracy międzysektorowej po nowelizacji *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* – perspektywy dla organizacji pozarządowych

Artykuł zawiera omówienie regulacji prawnych dotyczących współpracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi w sferze pożytku publicznego zawartych w nowelizacji *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* uchwalonej przez parlament w 2010 roku. Autorka podkreśla, że uchwalenie nowelizacji poprzedziły szeroko zakrojone konsultacje społeczne. Stara się także odpowiedzieć na pytanie, czy wprowadzone nowelizacją nowe rozwiązania stanowią racjonalną odpowiedź na problemy identyfikowane w toku badań zrealizowanych w ciągu siedmiu lat obowiązywania przepisów poprzedniej ustawy, a w konsekwencji – czy nowelizacja usprawni współpracę i doprowadzi do wzrostu znaczenia organizacji pozarządowych w szeroko rozumianym systemie realizowania zadań publicznych.

Dwugłos z udziałem Piotra Kontkiewicza i Marcina Dadela: Jak nowe mechanizmy współpracy zawarte w nowelizacji *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* wpłyną na współdziałanie administracji publicznej z trzecim sektorem?

Na pytanie o spodziewane skutki wejścia w życie przepisów nowelizacji *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, uchwalonej w 2010 roku, odpowiedzi udzielają przedstawiciele obu stron współpracy międzysektorowej, osobiście zaangażowani w prace nad wspomnianą nowelizacją: **Piotr Kontkiewicz**, zastępca dyrektora Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki

Spółecznej („gospodarza” prac nad przygotowaniem rządowego projektu nowelizacji), oraz **Marcin Dadel** z Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT i równocześnie członek Rady Działalności Pożytku Publicznego – organu opiniotawczego Ministra Pracy i Polityki, a zarazem podstawowej instytucji dialogu obywatelskiego.

Ewa Bogacz-Wojtanowska

Zarządzanie procesem współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych

Celem opracowania jest wskazanie kluczowych organizacyjnych czynników wpływających na jakość współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych. Analizie poddano szczególnie przebieg i uwarunkowania procesu współpracy oraz kluczowe aspekty zarządzania tym procesem. Autorka na podstawie wyników badań empirycznych przedstawia zasady i etapy modelowania procesu współpracy, obejmującego rozpoznanie wymagań i oczekiwań kooperantów, wskazanie lidera oraz ustalenie kolejno: celów współpracy, sekwencji działań i decyzji, sposobów komunikacji, zawartości pomocnych formularzy i druków oraz zasad monitoringu współdziałania.

Abstracts

Marek Rymsza

Inter-Sectoral Cooperation in Poland

In his introduction to the first special issue of the “Third Sector” quarterly, Marek Rymsza points out that a large part of the texts published on this subject refers to the results of the study of cooperation between the public administration and third sector organisations in Poland pursued as part of the project entitled “A Model for Cooperation Between the Public Administration and Non-Governmental Organisations – Formulation and Propagation of Standards for Cooperation”, one of the systemic projects of the Human Capital Operating Programme. He also points out that the Polish model for inter-sectoral cooperation is largely rooted in the *Legislative Act regarding Public Usefulness Activity and Volunteer Work* of 2003 and, in this context, explains the importance of the amendments to this statute enacted in 2010.

Magdalena Dudkiewicz

Standardisation of Inter-Sectoral Cooperation – How Sincerely Desired, How Badly Needed, in What Degree Viable?

As her point of departure, the Author discusses the possible meanings and understandings of the concepts of “standardisation” and “standardisation process”. She then explains just how complex an issue is posed by cooperation between the public administration and third sector organisations and identifies possible areas of conflict in the context of standardising this cooperation. The attendant risks are associated with this very difficulty of agreeing on the definition of a standard and with divergent views as to the objectives of the process of standardising inter-sectoral cooperation on the part of, respectively, public administration bodies, public institutions, and NGOs (and, consequently, with differing expectations).

Bartosz Pielński

The Scandinavian Welfare State and Non-Governmental Organisations – Antagonists or Allies?

The Nordic model of the welfare state instituted after World War II has largely relegated NGOs to a marginal role, with all the main functions filled by services and agencies of the state. As of the early 1990s, however, significant shifts in this entrenched Scandinavian model have been in evidence, and one of the indications of this shift has been comprised in the growing importance of NGOs as service providers and as advocates for citizens. As the Author explains, various Scandinavian researchers have posited differing interpretations of this process, with some maintaining that the new-found activity levels of NGOs are undermining the Scandinavian social policy model, and others – that, quite on the contrary, they present an opportunity for implementing the key values and premises of the Nordic model under a new set of social and economic circumstances. The Author also considers the influence exerted by the contact of NGOs with a strong a public sector on the work of the former.

Katarzyna Górniak

The Conditions for Inter-Sectoral Cooperation – What Do the Studies Say?

This article draws upon an analysis of study reports to present a discussion of the factors shaping cooperation between non-governmental organisations and entities from the public sphere (mainly local self-government bodies) in Poland. Most of the reports consulted in its preparation concentrate on the actual workings and forms of inter-sectoral cooperation – to the exclusion of the conditions in which such cooperation unfolds or which might be conducive to it. Secondary interpretation of the study results and placing them in a broader context, as endeavoured here, enables recreation and analysis of the cooperation condition conceptualisations on both sides.

Urszula Budzich-Szukała, Tomasz Olszewski

Models of cooperation in the United Kingdom, in the Czech Republic and in Estonia

The Authors adopt these three European Union member states as examples for analysing the gradual change of the relationships between the public power structures and the citizenry, the growing role of civic initiatives, and improved understanding between the public administration and organisations working towards the common good as can now be observed in Europe. They note that, from the Polish perspective, much interest and educational value lies in the experiences of countries with well-established democratic polities which are now searching for new ways to apply the ideas of civic participation and people power (the concept of participatory democracy) in practice as well as those of new member states which just recently underwent the transformation from a totalitarian political system and centrally planned economy. Among the key foreign ideas worth employing for purposes of the Polish inter-sectoral cooperation model, the Authors mention nationwide compacts, the “farming out” of services to NGOs, and what are known as horizontal institutions which co-form platforms for cooperation.

The Third Sector and the Social Economy. Is Poland Witnessing a New Economic Dimension of NGOs?

A Debate Between Ewa Szymczak, Jan Herbst, Tomasz Schimanek and Tomasz Kaźmierczak. Moderated by Marek Rymsza

The debate participants analysed three scenarios for infusing the third sector with an economic aspect associated with business activity by non-governmental organisations (as observed since the early 1990s), core activities conducted against charge (under the *Legislative Act regarding Public Usefulness Activity and Volunteer Work* from 2003), and mission-type activities undertaken by organisations which launch social enterprises (the influence of the EQUAL Communities Initiative). The participants agreed that, to a large extent, all these scenarios aren't a description of processes actually underway within the sector, but more of a description of possible paths of development, with the real-terms economic potential of the third sector remaining at a low level. What's more, the economic situation of the sector has not been improved either by increased availability of public funds (also from the EU) or by farming out duties normally falling within the ambit of public institutions to NGOs in consideration for a fee. The participants differed in their assessment of the Polish model for contracting social services under the *Legislative Act regarding Public Usefulness Activity and Volunteer Work*; they also pointed to the new opportunities offered by participation of non-profit organisations in tenders for performance of public tasks in connection with the “social clauses” envisaged by EU law.

Łukasz Małecki-Tepicht

Local Animation as a Function of the European Social Fund Regional Centres

This article discusses the operations of the network of over 50 entities of this sort over the two consecutive financial perspectives for EU fund disbursement, 2004–2006 and 2007–2013. As he considers the methods of selecting entities for operation within this network (this was formerly done at the central level, by the European Social Fund National Centre, and has since been delegated to a more local level – either regional offices of the central administration or other intermediating institutions of the Human Resource Operating Programme’s regional component), the Author concentrates on the function of social animation. This is just as well in that, as he argues, social animation, for all its importance and its successes to date, generally receives less recognition than the other services offered the Centres, such as provision of information about EU funds, training, and consulting services.

Alicja Grenda, Tomasz Potkański

The Self-Government Management Leader 2010 “Cooperation of Local Communities and Counties With NGOs” Competition

This text deals with last year’s edition of the competition organised by the Association of Polish Cities with the purpose of identifying examples of good cooperation between local self-government bodies and NGOs. The Authors present the competition rules, which provide that, in the first stage, the submitted applications are verified by experts and the shortlisted finalists then receive visitors who verify the information set out in their applications. In the end, of the 78 applications submitted, five received the highest distinctions, with two ex aequo winners of the first prize in the “large cities” category and one each in the “medium and small cities”, “counties”, and “local communities” categories. The article then proceeds to a brief summary of the inter-sectoral cooperation projects honoured with the prizes.

Anna Krajewska

Forms of Inter-Sectoral Cooperation in the Wake of the Amendments to the *Legislative Act regarding Public Usefulness Activity and Volunteer Work* – Perspectives for Non-Governmental Organisations

The Author presents a discussion of the Act’s (in its amended version, as adopted in 2010) regulations concerning cooperation between the public administration and non-governmental organisations in the area of public usefulness. She emphasises that adoption of this raft of amendments was preceded by broad social consultation as well as exploring the question of whether these amendments represent a rational response to the problems identified during research conducted over the seven years in which the Act was in force (and, accordingly, whether these amendments will streamline cooperation and assure NGOs of a greater role in the broader system for discharging tasks incumbent upon the public authorities).

Two Perspectives on Cooperation: How Will the New Mechanisms for Cooperation Provided for in the Amended *Legislative Act regarding Public Usefulness Activities and Volunteer Work* Influence Cooperation of the Public Administration and the Third Sector?

This, and related, questions are addressed by representatives of the two sides of inter-sectoral cooperation who have been personally involved in work on the legislative amendments: Piotr Kontkiewicz, Deputy Director of the Public Usefulness Department at the Ministry of Labour and Social Policy (the “process owner” with respect to the Polish government’s draft of the amendments) and Marcin Dadel of the

SPLIT Network for Support of Non-Governmental Organisations and member of the Public Usefulness Activities Council – a consultative body affiliated with the Ministry of Labour and Social Policy and, at the same time, an important civic dialogue institution.

Ewa Bogacz-Wojtanowska

Managing the Process of Cooperation Between Local Self-Government Bodies and Non-Governmental Organisations

This article aims to identify the key organisational factors influencing the quality of cooperation between the local self-government and NGOs. It analyses, in particular, the successive stages and conditions of the cooperation process and the key aspects of its management. The Author draws on the results of empirical studies to discuss the rules and stages by which the cooperation process is shaped, such as identifying the requirements and expectations of the cooperating parties, designating a leader, and defining the cooperation objectives, the action and decision stages and thresholds, means of communication, the substantive content of forms and documents, and monitoring rules.

Noty o autorach

Ewa Bogacz-Wojtanowska – dr nauk humanistycznych w zakresie nauk o zarządzaniu, adiunkt w Katedrze Badań Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Interesuje się problematyką zarządzania publicznego, zarządzania organizacjami pozarządowymi, relacji międzysektorowych oraz roli organizacji pozarządowych w społeczeństwie obywatelskim.

Urszula Budzich-Szukała – absolwentka anglistyki na Uniwersytecie Warszawskim, Development Science na Uniwersytecie w Bristolu oraz studiów podyplomowych z zakresu prawa europejskiego na Uniwersytecie Warszawskim (realizowanych wspólnie z Uniwersytetem w Maastricht). Zajmuje się zagadnieniami rozwoju lokalnego i partnerstw lokalnych. Sekretarz zarządu Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, ekspert Europejskiej Sieci Obszarów Rybackich FARNET.

Marcin Dadel – dyrektor i członek zarządu Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, członek Rady Działalności Pożytku Publicznego drugiej i trzeciej kadencji, trener, ekspert w zakresie zarządzania organizacjami pozarządowymi i współpracy trzeciego sektora z administracją publiczną.

Magdalena Dudkiewicz – dr, socjolog, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie prowadzi zajęcia z zakresu pomocy społecznej, organizacji pozarządowych (w tym społecznego *public relations*) i animacji kultury w środowisku lokalnym. Badacz organizacji pozarządowych. Sekretarz redakcji kwartalnika „Trzeci Sektor”.

Katarzyna Górniak – socjolożka, absolwentka Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, pracownik naukowy Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół zagadnień biedy, wykluczenia społecznego, rozwoju lokalnego i społeczeństwa obywatelskiego. Prowadzi ewaluację projektów społecznych z tych dziedzin.

Alicja Grenda – absolwentka kierunku „turystyka i rekreacja” Akademii Wychowania Fizycznego oraz studiów podyplomowych z zakresu organizacji i zarządzania na Akademii Ekonomicznej (obecnie Uniwersytet Ekonomiczny) w Poznaniu. Jest zastępcą dyrektora Biura Związku Miast Polskich w Poznaniu, specjalistą do spraw promocji i kierownikiem konkursu „Samorządowy Lider Zarządzania”.

Piotr Kontkiewicz – prawnik, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz Podyplomowych Studiów Rachunkowości Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Wykładowca Collegium Civitas (2005–2009), zastępca dyrektora Departamentu Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Małgorzata Koziarek – socjolog, koordynator projektu KOMPAS w Instytucie Spraw Publicznych, poprzednio związana z Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, realizatorka i współautorka projektów wspierających udział społeczny w podejmowaniu decyzji publicznych dotyczących ochrony środowiska.

Anna Krajewska – dr, socjolog, prawnik, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w socjologii prawa. Ekspert Instytutu Spraw Publicznych, gdzie monitoruje regulacje prawne dotyczące organizacji pozarządowych i partycypacji społecznej w ramach Programu Społeczeństwa Obywatelskiego.

Łukasz Małecki-Tepicht – politolog, pracownik Krajowego Ośrodka Europejskiego Funduszu Społecznego w Centrum Projektów Europejskich. Wcześniej pracował w Urzędzie m.st. Warszawy, a następnie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jako Instytucjach Pośredniczących drugiego stopnia dla Priorytetu 5 *Dobre rządzenie* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Karol Mojkowski – socjolog, absolwent Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, koordynator projektu „Budżet obywatelski” w Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich. Interesuje się tematyką aktywności mieszkańców jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego.

Tomasz Olszewski – ekonomista, absolwent Wydziału Ekonomicznego Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, od kilku lat zaangażowany w problematykę rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Pracuje w Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, gdzie między innymi pełni funkcję koordynatora projektu „Model współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi”.

Szymon Osowski – prawnik, ekspert prawny Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich. Koordynuje prace Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej, współpracuje z portalem funduszeoleckie.pl. Uczestnik studiów doktoranckich na Wydziale Prawa Uniwersytetu Szczecińskiego, gdzie zajmuje się zagadnieniem prawa do informacji.

Bartosz Pielniński – dr, socjolog i polityk społeczny, adiunkt i sekretarz Zakładu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. Pracę doktorską poświęcił modelom polityki społecznej w Azji Wschodniej. Prowadzi badania dotyczące roli organizacji pozarządowych w polityce społecznej.

Tomasz Potkański – dr, etnograf i antropolog kultury, absolwent MBA w Międzynarodowej Szkole Zarządzania (w ramach Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego). Zastępca dyrektora Biura Związku Miast Polskich w Poznaniu, gdzie kieruje projektami oraz odpowiada za rozwój Systemu Analiz Samorządowych. Wykładowca zarządzania publicznego w Collegium Civitas.

Marek Rymśa – dr socjologii, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Współpracuje z Instytutem Spraw Publicznych. Specjalizuje się w porównawczej polityce społecznej w zakresie systemów zabezpieczenia społecznego oraz w problematyce sektora obywatelskiego. Redaktor naczelny kwartalnika „Trzeci Sektor”.

Rafał Załęski – psycholog, absolwent Wydziału Psychologii Uniwersytetu Warszawskiego. Pracuje jako specjalista do spraw publikacji i marketingu w Instytucie Spraw Publicznych. Członek redakcji kwartalnika „Trzeci Sektor”.

Małgorzata Koziarek

„Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych” – podstawowe informacje o projekcie

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 roku¹ stworzyła ramy prawne współpracy organizacji pozarządowych i administracji publicznej. Badania, jakie przeprowadzono w okresie siedmiu lat jej funkcjonowania², wskazują jednak, że praktyka współpracy pozostaje niezadowolająca. Warunkiem poprawy relacji międzysektorowych jest jej opieranie na czytelnym, obustronnie akceptowanych normach i zasadach. Wypracowaniu standardów współpracy i ich upowszechnieniu ma służyć projekt prezentowany w niniejszym artykule.

Projekt „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy” jest realizowany w formule partnerskiej przez pięć instytucji. Liderem jest Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, pozostali partnerzy to Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Collegium Civitas, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Związek Miast Polskich oraz Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Uruchomienie tego przedsięwzięcia poprzedziły kilkumiesięczne przygotowania, które rozpoczęły się jesienią 2009 roku. Główne działania zaplanowano na lata 2010–2011, zakończenie zaś przewidziano na luty 2012 roku.

Źródłem finansowania projektu są środki Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Założenia projektu wpisują się w jeden z celów strategicznych

programu, którym jest wzmacnianie mechanizmu partnerstwa między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Ponadto projekt jest zbieżny z założeniami Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego 2009–2015, zgodnie z którymi Polacy powinni budować dobre (nowoczesne i partnerskie) państwo, wspierając i rozwijając dialog obywatelski.

Ogólnym celem prezentowanego przedsięwzięcia jest zwiększenie zakresu i podniesienie jakości mechanizmów współpracy administracji publicznej, zwłaszcza samorządowej, i organizacji pozarządowych na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, mierzone tzw. indeksem jakości współpracy (o czym będzie jeszcze mowa).

Realizowane w pierwszej (diagnostycznej) fazie projektu **badania** służą przygotowaniu narzędzia pomiaru stanu i jakości współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, nadającego się do

¹ DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

² Por. między innymi: G. Makowski (red.): *U progu zmian. Pięć lat „Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008; M. Rymsza, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.): *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

cyklicznego stosowania, a także zgromadzeniu informacji pomocnych w **opracowaniu modelu współpracy międzysektorowej**. Projekt modelu zostanie poddany wszechstronnym konsultacjom w ramach spotkań i różnych form warsztatowych, jego ostateczna wersja posłuży zaś do **stworzenia poradnika**, przekładającego wypracowane standardy współpracy na język praktyki. Realizacji całego przedsięwzięcia towarzyszą rozbudowane **działania informacyjno-edukacyjne**. W końcowej fazie projektu przewidziano szkolenie trenerów, którzy uzyskaną wiedzę przełożą dalej, wdrażając standardy w całej Polsce.

Diagnoza, czyli badanie współpracy międzysektorowej

Głównym celem badawczo-diagnostycznej części projektu jest zgromadzenie i usystematyzowanie wiedzy na temat współpracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi oraz stworzenie narzędzi umożliwiających pomiar i monitorowanie jakości tej współpracy.

Diagnoza **jakości współpracy** jest oparta na badaniach jakościowych i ilościowych. Zostały one poprzedzone analizą danych zastanych, na podstawie której powstało opracowanie Instytutu Spraw Publicznych *Jakość współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Ekspertyza wyjściowa*³. Następnie Instytut Spraw Publicznych zrealizował wstępne terenowe badanie jakościowe, obejmujące osiem zogniskowanych wywiadów grupowych z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialnymi za współpracę z partnerami niepublicznymi oraz z przedstawicielami organizacji pozarządowych (działających odpowiednio na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim), a także dwanaście pogłębionych wywiadów indywidualnych z tzw. osobami kluczowymi, posiadającymi kompetencje i doświadczenie związane z przedmiotem badań. Wiedza uzyskana w tej fazie była użyteczna przy projektowaniu głównych działań badawczych – sondażu na reprezentatywnej próbie 2 tysięcy organizacji pozarządowych i analizy programów współpracy. W interpretacji uzyskanych wyników pomocne będą zaplanowane w ostatnim etapie panele regio-

nalne, mające charakter komplementarnych badań jakościowych.

W toku opisanych wyżej prac powstaje tzw. **indeks jakości współpracy**, który ma być narzędziem służącym do pomiaru współpracy międzysektorowej, nadającym się do cyklicznego wykorzystywania przy okazji kolejnych badań. Będzie on uwzględniał również dane z monitoringu współpracy organów administracji publicznej z podmiotami działającymi w sferze pożytku publicznego, prowadzonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Wyodrębnionym wątkiem badawczym projektu jest współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych przy **tworzeniu polityk publicznych**, szczególnie dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska. Punktem wyjścia badań w tym zakresie była – podobnie jak w opisanym wcześniej komponentcie – analiza danych zastanych. Jej wyniki zostały opisane w ekspertyzie Instytutu Spraw Publicznych *Współpraca sektora publicznego i obywatelskiego w tworzeniu polityk publicznych w zakresie ochrony środowiska i spraw społecznych*⁴. Przewidziano dwa rodzaje badań terenowych: warsztaty z elementami zogniskowanych wywiadów grupowych dla grup mieszanych (z udziałem przedstawicieli zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowych), w podziale na szczebel działania (gmina, powiat, województwo) i branżę (ochrona środowiska, sprawy społeczne), oraz trzydzieści studiów przypadku, obejmujących analizę dokumentów (polityk) oraz wywiady z zaangażowanymi w ich tworzenie przedstawicielami samorządów i organizacji pozarządowych.

Oprócz wspomnianych działań prowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych warto wspomnieć o dwóch innych przedsięwzięciach badawczych. Pierwsze z nich, realizowane przez Collegium Civitas, obejmuje identyfikację **dobrych praktyk współpracy** administracji publicznej i organizacji pozarządowych w Polsce. Drugie to przeprowadzona przez Collegium Civitas i Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich analiza porównawcza **modeli współpracy międzysektorowej** wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej⁵. Wyniki tych prac będą wykorzystane przy opracowaniu modelu i poradnika współpracy międzysektorowej.

³ Por. artykuł Katarzyny Górniak w tym numerze kwartalnika „Trzeci Sektor” [przyp. red.].

⁴ P. Matczak, I. Rybka, E. Bogacz-Wojtanowska: *Współpraca sektora publicznego i obywatelskiego w tworzeniu polityk publicznych w zakresie ochrony środowiska i spraw społecznych. Ekspertyza wyjściowa (analiza materiałów zastanych)*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010 [mps].

⁵ Por. artykuł Urszuli Budzich-Szukały i Tomasza Olszewskiego w tym numerze kwartalnika „Trzeci Sektor” [przyp. red.].

Model i poradnik współpracy międzysektorowej

Za opracowanie modelu odpowiada, utworzony przez partnerów, Komitet Ekspertów, wspierany przez grupy robocze. Model i założenia poradnika będą konsultowane w ramach tzw. samorządowo-pozarządowych grup wymiany doświadczeń, organizowanych przez Związek Miast Polskich, a ponadto na spotkaniach warsztatowych dla społeczności lokalnych, prowadzonych przez Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, i w trakcie zaplanowanych przez Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT „okrągłych stołów”, w których wezmą udział pełnomocnicy do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi i przedstawiciele trzeciego sektora.

Na podstawie przyjętego modelu zostanie opracowany i wydany drukiem **poradnik**, służący wdrożeniu standardów współpracy. Za koordynację prac nad poradnikiem odpowiada Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT. Od początku realizacji projektu wszyscy partnerzy uczestniczą w działaniach informacyjnych, upowszechniających cele i idee projektu wśród przyszłych użytkowników poradnika.

Kampania informacyjno-edukacyjna

W toku realizacji projektu przewidziano liczne formy propagowania współpracy międzysektorowej. Są to spotkania, takie jak **konferencje regionalne** (Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT i Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich)

czy **Fora Pełnomocników** – skierowane do urzędników odpowiedzialnych za współpracę międzysektorową ze wszystkich szczebli administracji (Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT), a także: **forum tematyczne online** „Tydzień z ekspertem” (Collegium Civitas), specjalna edycja **konkursu** Związku Miast Polskich „Samorządowy Lider Zarządzania”, poświęcona współpracy z organizacjami pozarządowymi⁶, oraz reklamy na stronach internetowych partnerów i w publikacjach specjalnych poświęconych projektowi.

Ważnym działaniem edukacyjnym służącym wdrożeniu wypracowanych w projekcie rozwiązań będą **szkolenia dla trenerów** – osób już pracujących z organizacjami i samorządami, rekrutowanych ze wszystkich regionów kraju. Zajęcia będą się odbywały w ramach „szkół” prowadzonych przez Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT i Collegium Civitas. Każdy z absolwentów „szkoły” przeprowadzi następnie nieodpłatnie szkolenie dla piętnastoosobowej grupy. Powstaną także materiały szkoleniowe, między innymi tematyczna gra strategiczna dotycząca współpracy.

Katalog wszystkich działań przewidzianych w projekcie jest bardzo bogaty. W niniejszym artykule z konieczności zostały one przedstawione skrótowo. W celu uzyskania pełniejszych i aktualnych informacji zachęcamy osoby zainteresowane projektem lub jego wybranymi elementami do kontaktu z poszczególnymi partnerami.

Małgorzata Koziarek jest koordynatorką Programu Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych.

Informacje związane z projektem w Internecie:

- Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – lider projektu (www.pozytek.gov.pl)
- Collegium Civitas (www.civitas.edu.pl)
- Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich (www.faow.org.pl)
- Instytut Spraw Publicznych (www.isp.org.pl)
- Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT (www.siecsplot.pl)
- Związek Miast Polskich (www.zmp.poznan.pl)

⁶ Por. artykuł Alicji Grendy i Tomasza Potkańskiego w tym numerze kwartalnika „Trzeci Sektor” [przyp. red.].

Kwartalnik „Trzeci Sektor”

jest wydawany od 2005 roku przez Instytut Spraw Publicznych. Misją pisma jest edukacja – dostarczanie środowisku organizacji społecznych, ekspertom trzeciego sektora i decydentom wiedzy na temat kondycji i perspektyw rozwoju trzeciego sektora oraz społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. W kwartalniku są ponadto artykułowane problemy dotyczące społeczeństwa obywatelskiego, pełni on także funkcję forum dyskusji nad propozycjami nowych rozwiązań.

Główne zadania kwartalnika to:

- podnoszenie wiedzy i rozwój zawodowy pracowników, działaczy i wolontariuszy organizacji pozarządowych,
- pobudzanie dyskusji i upowszechnianie wyników badań trzeciego sektora i społeczeństwa obywatelskiego,
- edukacyjne oddziaływanie na społeczne otoczenie trzeciego sektora i środowiska z nim współpracujące.

Pismo jest skierowane zarówno do profesjonalistów, którzy na co dzień mają styczność z trzecim sektorem, jak i do wszystkich osób zainteresowanych tą dziedziną życia społecznego (studentów, wykładowców, urzędników współpracujących z organizacjami, pracowników przedsiębiorstw odpowiedzialnych za filantropię korporacyjną czy programy społecznej odpowiedzialności biznesu).

Ze względu na interdyscyplinarny charakter kwartalnika „Trzeci Sektor” (są w nim poruszane nie tylko kwestie wąsko interpretujące problematykę trzeciego sektora, ale także kwestie prawne, ekonomiczne czy dotyczące zarządzania), redakcja i Rada Programowa pisma starają się z każdym kolejnym numerem poszerzać krąg jego odbiorców.

Każdy numer kwartalnika „Trzeci Sektor” stanowi odrębną, monograficzną całość i jest poświęcony omówieniu wybranego tematu głównego. Zapraszamy do zapoznania się z opisem zawartości poszczególnych numerów pisma, prezentowanym na kolejnych stronach.

Wskazówki dla autorów publikacji przesyłanych do druku w kwartalniku „Trzeci Sektor”

1. Redakcja przyjmuje do druku:

- artykuły i opracowania wyników badań zagadnień związanych z funkcjonowaniem trzeciego sektora oraz szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego, w tym artykuły przygotowane na podstawie obronionych prac doktorskich i magisterskich;
- teoretyczne analizy problemowe, przekrojowo prezentujące zagadnienia istotne dla sektora pozarządowego w Polsce i za granicą;
- materiały przybliżające zarówno zinstytucjonalizowane, jak i nieformalne inicjatywy obywatelskie i pozarządowe;
- informacje prawne i opinie o aktach prawnych regulujących funkcjonowanie organizacji pozarządowych, a także propozycje *de lege ferenda*;
- relacje z krajowych i zagranicznych konferencji oraz seminariów dotyczących problematyki kwartalnika;
- recenzje oraz omówienia polskiej i zagranicznej literatury przedmiotu;
- polemiki z tekstami zamieszczonymi w kwartalniku.

2. Objętość nadsyłanych materiałów nie może przekraczać:

- dla analiz problemowych 20 stron;
- dla pozostałych artykułów 10 stron;
- dla polemik, recenzji i omówień 7 stron – znormalizowanego maszynopisu (tj. 1800 znaków na stronie).

3. Do tekstu należy dołączyć:

- notę o autorze;
- skrót (abstrakt) zawierający podstawowe tezy tekstu, o objętości do pół strony znormalizowanego maszynopisu;
- podpisane oświadczenie, że tekst nie był wcześniej nigdzie publikowany i nie został złożony do druku w innych miejscach;
- nośnik danych z plikiem w edytorze tekstów Word.

4. Przypisy bibliograficzne, którymi są opatrzone prace, powinny być zamieszczane na dole strony i zawierać następujące informacje:

- w wypadku książki: inicjał imienia i nazwisko autora (redaktora naukowego), tytuł, podtytuł, numer tomu, nazwę wydawnictwa, miejsce i rok wydania, numery stron (w wypadku przytoczenia cytatu), na przykład: K. Nowak: *Działania społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 73;
- w wypadku czasopisma: inicjał imienia i nazwisko autora, tytuł, podtytuł artykułu, tytuł czasopisma, rok, numer kolejny, numery stron (w wypadku przytoczenia cytatu), na przykład: K. Nowak: *Działania społeczne*, „Trzeci Sektor” 2003, nr 1, s. 38;
- w wypadku ustawy lub rozporządzenia: nazwę, datę wydania, numer Dziennika Ustaw, w którym akt prawny został opublikowany, numer pozycji, pod którą widnieje w tym Dzienniku (na przykład: *Ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych*, DzU 2000, nr 94, poz. 1037 ze zm.).

5. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania zmian redakcyjnych i skrótów w nadsyłanych tekstach.

6. Wszystkie teksty wstępnie zaakceptowane do druku są przekazywane do recenzji z zachowaniem anonimowości. Autor ma obowiązek ustosunkować się do uwag recenzenta, a także wprowadzić zmiany sugerowane przez redakcję.

7. Redakcja zapewnia autoryzację tekstu przygotowanego ostatecznie do druku.

8. Redakcja nie zwraca nadesłanych materiałów.

