

***Współpraca między
organizacjami pozarządowymi
i administracją samorządową***
Problemy, wyzwania i rekomendacje

**dr Magdalena Dudkiewicz
dr Grzegorz Makowski**


biblioteka
połtku publicznego



Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową

Problemy, wyzwania i rekomendacje

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

Autorzy:

- dr Magdalena Dudkiewicz
- dr Grzegorz Makowski

Warszawa 2011

Polityka podnoszenia jakości współpracy międzysektorowej powinna być prowadzona w oparciu o stałe, systematyczne, powtarzalne działania, których efekt będzie w sposób ciągły monitorowany.

Polityka ta powinna być nastawiona na rozwiązywanie trzech zasadniczych problemów.

Nierówności stron – poprzez stworzenie płaszczyzny, na której – w warstwie aksjologicznej – zaistnieje równość misji (organizacje pozarządowe) i legitymacji demokratycznej (władze samorządowe) nastawionej na wspólne działania na rzecz dobra wspólnoty samorządowej i – szerzej – społeczeństwa. W warstwie praktycznej działania takie powinny skupiać się przede wszystkim na: wzmacnianiu podmiotowości organizacji pozarządowych poprzez zdecydowane promowanie trybu powierzania zadań publicznych (zamiast ich wspierania), przełamywaniu lokalnych monopolii samorządowo-pozarządowych poprzez promowanie konkurencyjności w obrębie trzeciego sektora oraz finansowaniu wzmacniającym zasoby organizacji pozarządowych.

Niedostatku kultury współpracy – poprzez promowanie wszelkich działań zmierzających do wzajemnego poznawania się i zrozumienia odmiennych perspektyw przedstawicieli organizacji pozarządowych i władz samorządowych w postaci np. szkoleń, programów wymiany pracowników, wolontariuszy, stażystów oraz regularnych spotkań obu stron poświęconych ocenie współpracy z wykorzystaniem *Niezbędnika lokalnej współpracy*.

Nieobecności przedstawicieli organów stanowiących (radnych) w procesie współpracy – poprzez nowelizację przepisów w sposób akcentujący (lub wręcz wymuszający) ich znaczenie i konkretne zadania w procesie współpracy, jako elementu wzmacniającego tę współpracę oraz podjęcie skierowanych do nich działań edukacyjnych.

Należy także zmierzyć się z istotnym wyzwaniem, jakim jest peryferyjność¹ współpracy – konieczne jest podjęcie politycznej decyzji dotyczącej kierunku rozwiązania systemowego, mającego na celu wzmocnienie współpracy na poziomie lokalnym. Należy zdecydować się albo na wprowadzenie prostszych mechanizmów współpracy dla gmin wiejskich (w postaci elastycznego katalogu dobrych praktyk, a nie sztywnego zbioru przepisów) przy jednoczesnym promowaniu większej transparentności w relacjach międzysektorowych; albo skupić się na ulokowaniu współpracy głównie na poziomie regionalnym i w większych ośrodkach, co implikuje m.in. podjęcie działań na rzecz federalizacji trzeciego sektora i lepszego wykorzystania już istniejącej infrastruktury współpracy na szczeblu regionalnym w nadziei, że działania te wpłyną także na lepszą współpracę na szczeblach niższych.

¹ Chodzi tu o niewartościujące użycie tego określenia jako opozycji wobec „centralności”; „peryferyjne” należałoby zdefiniować jako po prostu pozostające w pewnej odległości od wiodącego centrum. Por. m.in. Magdalena Dudkiewicz: *Technokraci dobroczynności. Samoświadomość społeczna pracowników organizacji pozarządowych w Polsce*. Wydawnictwa UW, Warszawa 2009, ss. 46–49.

WPROWADZENIE

Niniejsza ekspertyza powstała w ramach projektu *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy*², głównie na podstawie badań przeprowadzonych w części diagnostycznej jego realizacji. Danych niezbędnych do sporządzenia opracowania dostarczyły pogłębiona analiza literatury na temat relacji między sektorem pozarządowym a administracją publiczną³, jakościowe badania terenowe (seria wywiadów grupowych w gronie przedstawicieli organizacji pozarządowych i samorządu terytorialnego oraz wywiadów indywidualnych z reprezentantami obu środowisk)⁴ oraz badania wykonane przy pomocy Indeksu Jakości Współpracy – instrumentu będącego jednym z głównych rezultatów projektu *Model współpracy*, który docelowo ma wspierać tworzenie i realizację polityk publicznych w obszarze relacji między sektorem publicznym a pozarządowym⁵. Pod uwagę braliśmy również opracowania przygotowane przez innych partnerów projektu – Collegium Civitas, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Stowarzyszenie SPLOT oraz Związek Miast Polskich. Formułując nasze wnioski i rekomendacje, korzystaliśmy więc z bogatego i aktualnego materiału empirycznego.

Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi w Polsce pozostaje wciąż na wysoce niezadowolającym poziomie. Dobitnie wykazuje to dokonany w ramach Indeksu Jakości Współpracy pomiar

² Projekt ten jest realizowany w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w partnerstwie, którego uczestnikami są Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Collegium Civitas, Związek Miast Polskich, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich oraz Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT.

³ Ewa Bogacz-Wojtanowska, Marek Dudkiewicz, Magdalena Dudkiewicz, Katarzyna Górniak: *Ekspertyza wyjściowa. Analiza materiałów zastanych nt. jakości współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, maszynopis, ISP, Warszawa 2011.

⁴ Ewa Bogacz-Wojtanowska, Magdalena Dudkiewicz, Katarzyna Górniak, Grzegorz Makowski, Anna Stokowska: *Raport cząstkowy nt. współpracy międzysektorowej (na podstawie wstępnych badań jakościowych)*, maszynopis, ISP, Warszawa 2011.

⁵ Marek Dudkiewicz, Grzegorz Makowski: *Indeks Jakości Współpracy. Obraz współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną. Raport cząstkowy*, maszynopis, ISP, Warszawa 2011.

z użyciem wskaźnika *Dystans do Celu* (DdC)⁶. Wskaźnik ten obrazuje maksymalny odsetek punktów wyrażających jakość współpracy, możliwy do osiągnięcia przy aktualnej konstrukcji Indeksu (ważne, aby przy tym pamiętać, iż maksimum wskaźnika, czyli 100%, nie jest równoznaczne z osiągnięciem stanu współpracy „idealnej”, ale z osiągnięciem maksimum tego, co w danej chwili mierzy Indeks). Średnia wartość DdC dla Polski, według pomiaru z przełomu 2010 i 2011 roku, wyniosła jedynie niecałe 40%. Na żadnym szczeblu samorządu wartość wskaźnika DdC nie przekracza 50%, chociaż należy podkreślić, że najniższe wskaźniki osiągnięte są na poziomie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, a im wyższy szczebel samorządu, tym jakość współpracy się poprawia.

Na jakość współpracy w największym stopniu wpływa stan współpracy finansowej i pozafinansowej oraz dostępność infrastruktury współpracy ze szczególnym uwzględnieniem tych jej elementów, które przekładają się na proces komunikacji pomiędzy oboma sektorami. Dla jakości współpracy niebagatelne znaczenie mają również takie czynniki, jak kultura relacji między oboma stronami, a także m.in. otoczenie, którego elementem są inni aktorzy (np. członkowie organów stanowiących samorządu) oraz uwarunkowania prawne.

Już na wstępie warto również odnotować, że za stan współpracy międzysektorowej i jej jakość odpowiadają obie strony: zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i organizacje pozarządowe. Ta z pozoru oczywista konstatacja nie jest jednak powszechnie uznawana, zwłaszcza przez przedstawicieli trzeciego sektora, co wykazały wstępne badania jakościowe przeprowadzone na potrzeby projektu *Model współpracy*.

Te oraz inne wątki rozwiniemy w dalszej części ekspertyzy, przedstawiając jednocześnie propozycje działań, których podjęcie warto rozważyć, dążąc do poprawy współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną.

⁶ DdC to główny wskaźnik Indeksu Jakości Współpracy (IJW), na który składa się sześć obszarów: infrastruktura współpracy, publiczna dostępność infrastruktury (czyli informacja o niej), współpraca finansowa, współpraca pozafinansowa, wiedza i opinie organizacji o regułach współpracy oraz ich zadowolenie ze współpracy. Osiągnięcie wartości 100% oznacza uzyskanie maksymalnej wartości punktów we wszystkich obszarach tworzących IJW. Szczegółowy opis IJW i samego wskaźnika DdC zawarty jest w: Marek Dudkiewicz, Grzegorz Makowski, Indeks Jakości Współpracy..., *op. cit.*

OGÓLNY OBRAZ WSPÓŁPRACY MIĘDZYSEKTOROWEJ

Jak już wspomniano, głównym impulsem do powstania niniejszej ekspertyzy były rezultaty badań wykonanych w ramach projektu *Model współpracy*. Zanim więc przejdziemy do omówienia zagadnień, problemów i wyzwań, które uznaliśmy za najważniejsze w kontekście pytania o jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową, przedstawmy krótko obraz relacji międzysektorowych, który wyłania się z przeprowadzonej diagnozy.

Latem 2010 roku zrealizowano wstępne badania jakościowe (8 wywiadów grupowych i 12 wywiadów indywidualnych z udziałem reprezentantów organizacji i samorządów) poprzedzone pogłębionym opracowaniem istniejącego już dorobku na temat współpracy międzysektorowej. Głównym celem tego etapu diagnozy było zgromadzenie danych potrzebnych do przygotowania zasadniczego komponentu badań, którym był Indeks Jakości Współpracy, ale dzięki zastosowaniu technik jakościowych zyskaliśmy jednocześnie głębszy wgląd w relacje między sektorem pozarządowym a publicznym.

Najważniejsze wnioski, które w kontekście niniejszego opracowania warto zaakcentować, sprowadzają się do dwóch kwestii. Po pierwsze, wiele wskazuje na to, że jakość współpracy międzysektorowej w coraz mniejszym stopniu jest pochodną uwarunkowań prawnych czy instytucjonalnych. Uczestnicy badań rzadko wskazywali, że relacje między organizacjami a sektorem publicznym mogłyby być lepsze, gdyby poprawiono takie czy inne przepisy. Badania dostarczyły argumentów na rzecz tezy, iż po blisko ośmiu latach obowiązywania, zasadnicza dla kwestii współpracy, ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (skorygowana w znacznym stopniu w 2010 i 2011 roku)⁷ utrwaliła już pewne *status quo* i jest to stan na tyle zadowalający dla obu stron, że postulaty doregulowania tego czy innego aspektu pojawiają się sporadycznie.

Jednocześnie, i to jest drugi ważny wniosek ze wstępnych badań jakościowych, ujawnił się ogromny niedobór w sferze obyczajów, codziennej praktyki, czy – ogólnie mówiąc – kultury współpracy. Rozwiązań prawnych zatem nie brakuje, problem w tym, że często są one wykorzystywane nieskutecznie lub w ogóle nie są

⁷ Dz.U. 2003 nr 96, poz. 873.

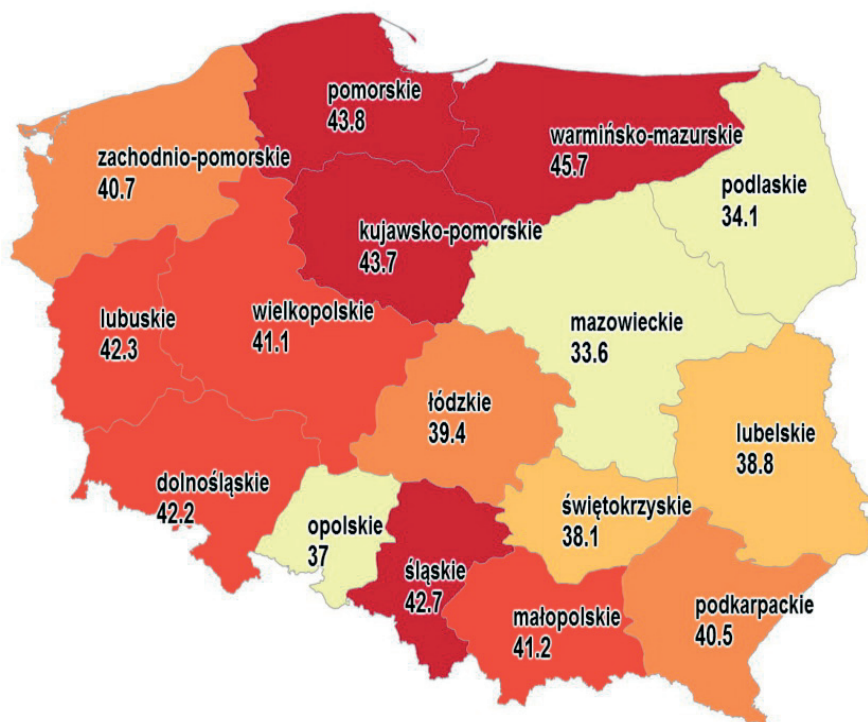
stosowane. Mamy bowiem do czynienia z atmosferą nieufności we wzajemnych stosunkach, brakiem wspólnego zrozumienia w zakresie podstawowych wartości czy zasad, które powinny łączyć obie strony (jak na przykład partnerstwa) lub nie zachowywaniem podstawowych wymogów, niezbędnych do tworzenia i podtrzymania atmosfery sprzyjającej poprawnym relacjom. Problem ten jest uwarunkowany wzajemną nieznajomością realiów działania, posługiwaniem się „odmiennymi językami”, czy po prostu brakiem regularnych kontaktów, które wykraczałyby poza sztywne relacje służbowe. Dlatego właśnie problemowi kultury współpracy poświęcamy w tej ekspertyzie wiele miejsca.

Kolejnym, zasadniczym etapem diagnozy było skonstruowanie Indeksu Jakości Współpracy (IJW) i wykonanie przy jego pomocy badania, które dałoby szeroki, ogólnokrajowy ogląd kondycji relacji międzysektorowych. Trzeba w tym miejscu wspomnieć, czym jest IJW. Indeks to syntetyczny wskaźnik, łączący dane o relacjach między organizacjami a administracją samorządową z trzech źródeł – sondażu opinii organizacji pozarządowych (przeprowadzonego specjalnie na potrzeby IJW), monitoringu funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prowadzonego od kilku lat przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz analizy treści na temat współpracy międzysektorowej dostępnych internautom. Z połączenia tych danych i ich statystycznego opracowania otrzymaliśmy ogólny obraz współpracy, pozwalający na opisanie jej w sześciu podstawowych aspektach:

- Infrastruktury współpracy
- Publicznej dostępności infrastruktury współpracy
- Współpracy finansowej
- Współpracy pozafinansowej
- Wiedzy i opinii organizacji o uwarunkowaniach współpracy
- Zadowolenia organizacji ze stanu współpracy.

Ponadto, na podstawie zgromadzonych danych i ich pogłębionej analizy stworzono podstawowy wskaźnik jakości współpracy – *Dystans do Celu*, o którym była mowa już wcześniej. Co zatem wynika z tej części diagnozy? Oto graficzne ilustracje wartości wskaźnika DdC ze względu na podział terytorialny i poszczególne aspekty współpracy podmiotów sektora pozarządowego i administracji.

Rysunek 1. Wskaźnik *Dystansu do celu* DdC – rozkład terytorialny



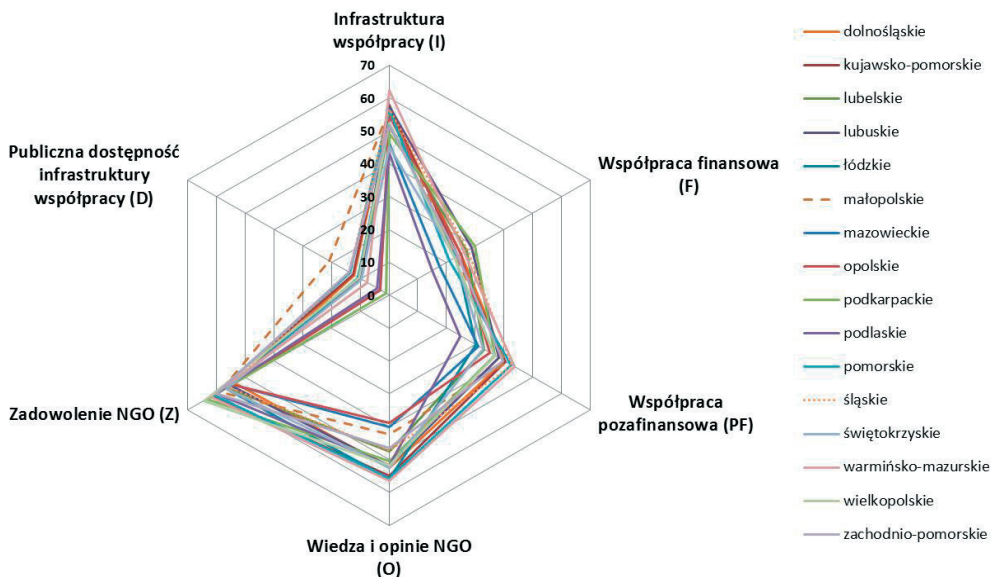
Oprócz tego, że ogólna ocena jakości współpracy dokonana przy pomocy zastosowanego narzędzia wynosi niecałe 40% na 100% możliwych do uzyskania (o czym wspomnieliśmy już wcześniej), głębsza analiza ujawnia jeszcze kilka innych interesujących rysów relacji międzysektorowych.

Przede wszystkim różnice w jakości współpracy nie są duże pomiędzy poszczególnymi województwami. Nie ma w Polsce regionu, który wybijałby się szczególnie ponad przeciętność lub na wskaźniku DdC uzyskiwałby wynik, który można by określić jako dobry (w okolicach 80%). Stąd też, chociaż na przykład województwo warmińsko-mazurskie zostało ocenione najlepiej, to jest zaledwie „prymusem” wśród słabych i z pewnością nie może stać się przykładem na bazie którego można byłoby budować wzorzec współpracy.

Inna interesująca cecha współpracy międzysektorowej, która może nie do końca jest uwidoczniiona na rysunkach, to jej niska jakość zarówno w wymiarze finansowym (średni wynik dla Polski to niespełna 24%), jak i pozafinansowym (średni

wynik dla Polski to nieco powyżej 36%) przy jednocześnie (relatywnie) dobrej ocenie istniejącej infrastruktury (średni wynik dla Polski to 53%). Potwierdza to spostrzeżenia z badań jakościowych, o tym, że istnieją dostateczne ramy współpracy (rozwiązania instytucjonalne i prawne), ale w praktyce są niezadowalająco wykorzystywane. Przyczyna tego stanu rzeczy może kryć się w problemie nierówności między sektorem pozarządowym a publicznym, który wciąż czeka na rozwiązanie. O tym, jak można go przewyżczyć, piszemy w dalszej części.

Rysunek 2. Graficzna prezentacja wskaźnika *Dystansu do celu* DdC – rozkład uwzględniający podział na województwa i poszczególne wymiary współpracy



I wreszcie – *last but not least* – badania wykonane przy pomocy IJW pokazały z całą mocą jeszcze jedną istotną cechę relacji międzysektorowych, mianowicie coś, co określiliśmy mianem peryferyjności. Organizacje i samorządy najściślej współpracują między sobą na najniższym, gminnym poziomie. Jednocześnie współpraca ta jest najgorzej oceniana (zwłaszcza w gminach wiejskich) ze względu na wszystkie wspomniane aspekty, z wyjątkiem zadowolenia po stronie organizacji, które tu osiąga względnie najwyższe wyniki. To bardzo ważny wniosek, któremu poświęcamy sporo miejsca w niniejszej ekspertyzie. Peryferyjność

współpracy międzysektorowej niesie bowiem ze sobą istotne implikacje z punktu widzenia kreowania polityki państwa w tym obszarze. O tym, jakie wyzwania i dylematy niesie ze sobą ten aspekt, również piszemy w dalszej części opracowania.

PROBLEM NIERÓWNOŚCI STRON

Pierwszym czynnikiem, w znacznym stopniu wpływającym na inne problemy, a nawet je implikującym, jest nierówność obu stron: władz samorządowych i organizacji pozarządowych. Nie wynika ona jedynie z uwarunkowań obiektywnych (to jednostki samorządu terytorialnego są dysponentami pieniędzy), lecz w dużej mierze jest także pochodną podejścia obu stron do wzajemnych relacji. O ile dla organizacji pozarządowej współpraca z jednostką samorządu terytorialnego wydaje się bardzo ważna (czasami trudno sobie wyobrazić przetrwanie bez wsparcia władz samorządowych), o tyle administracja samorządowa może funkcjonować i realizować swoje zadania również wtedy, gdy w ogóle nie współpracuje z organizacjami pozarządowymi.

Badania⁸ wskazują, że dla organizacji pozarządowych najważniejszym partnerem są władze samorządowe (w szczególności władze gminy, do tego – przede wszystkim tej, na terenie której organizacja pozarządowa ma swoją siedzibę). Tymczasem dla władz samorządowych podmioty trzeciego sektora są tylko jednym z wielu partnerów i to nierzadko tym mniej ważnym – bardziej liczą się kontakty z biznesem, Kościołem, innymi instytucjami publicznymi (np. innymi urzędami samorządowymi, administracją centralną lub jej przedstawicielstwami) czy mediami.

Organizacje tymczasem są na współpracę z lokalnymi władzami skazane, przede wszystkim ze względu na możliwość pozyskiwania od nich środków finansowych. To sprawia, że raczej one a nie władze lokalne muszą zabiegać o dobre (lub po prostu jakiegokolwiek) relacje. Jest to pierwsze źródło nierówności między tymi dwoma sektorami.

⁸ Por. Marek Dudkiewicz, Grzegorz Makowski: *op. cit.*

Sytuacja taka tworzy więź o charakterze paternalistycznym, w której administracja samorządowa najczęściej po prostu jest zleceniodawcą, a organizacja zleceniobiorcą zadań publicznych. Ten stan jest wzmacniany i utrwalany przez kilka czynników charakteryzujących współpracę międzysektorową w Polsce:

- Jest ona realizowana przede wszystkim w obszarach: sportu (współpracę w tym obszarze deklaruje 80,5% urzędów samorządowych), kultury (37,5% wskazań), zdrowia (30,1%), pomocy społecznej (28,7%)⁹. Są to domeny, które leżą w obrębie zadań własnych gminy lub powiatu albo są im zlecane przez administrację rządową. Władza samorządowa, zlecając wykonanie zadania organizacjom pozarządowym, niejako pozbywa się problemu – powierzone jej zadania wykonuje siłami trzeciego sektora. Wydaje się, że rzadko jest to współpraca partnerska, w której ważne jest rozwiązanie istotnych problemów lub zaspokojenie realnych potrzeb danej społeczności, częściej chodzi właśnie o wykazanie, że określone zadanie, ustawowo przypisane administracji samorządowej, zostało wykonane. W efekcie mamy tu do czynienia z oddawaniem zadania podwykonawcy, a nie współpracą. Tymczasem autentyczna współpraca sprzyjałaby wzmacnianiu sektora pozarządowego, w rezultacie traktowaniu go jako równorzędnego partnera – zdolnego na równi z władzami identyfikować potrzeby społeczne, uczestniczyć w poszukiwaniu rozwiązań, podejmować strategiczne, rozwojowe decyzje i dopiero na końcu tego złożonego, partnerskiego procesu, również realizować przekazane zadania;
- W ramach współpracy finansowej jednostki samorządu terytorialnego zdecydowanie preferują wspieranie organizacji w realizacji zadania publicznego, a nie powierzenie im realizacji tego zobowiązania w całości, za czym musiałoby iść całościowe finansowanie¹⁰. Zmusza to organizacje do poszukiwania pieniędzy z innych, często pozapublicznych źródeł, na realizację zadań publicznych – które powinny być finansowane przez samorząd terytorialny. Dla władz samorządowych jest to forma oszczędności budżetowych, usprawiedliwiana często przekonaniem, że tylko w ramach takiego właśnie systemu można

⁹ Wszystkie dane za: *Ibidem, op. cit.*

¹⁰ Średnia wartość wskaźnika DdC dla całej Polski to 23,7% (na 100% punktów możliwych do osiągnięcia w tym obszarze), a na szczeblu urzędów marszałkowskich tryb powierzenia praktycznie nie istnieje (DdC jest równe raptem 0,5%!).

zagwarantować poważne potraktowanie zadania – skoro organizacje muszą wyłożyć własne lub zdobyte z innych źródeł pieniądze, jest większa pewność właściwego wykonania zlecenia.

Takie podejście administracji zmusza organizacje pozarządowe do ciągłego poszukiwania środków nie po to, by dzięki nim wzmacniać własne struktury, ale po to, by „dofinansować” realizację konkretnych zadań publicznych. Istniejący model współpracy blokuje umacnianie się i budowanie stabilności organizacji oraz petryfikuje je w pozycji słabych partnerów, uzależnionych od jednostek samorządu terytorialnego i ich pieniędzy. Opisywane zjawisko, zwane niekiedy odwróconą pomocniczością¹¹, pozwala władzom samorządowym wykorzystywać zasadę pomocniczości w sposób niezgodny z intencjami ustawodawcy. Traktowanie wspierania jako furtki umożliwiającej swego rodzaju dofinansowanie zadania publicznego przez organizację pozarządową, której zostaje ono powierzone, sprawia, że w istocie rzeczy samo zlecenie zadania staje się opłaczalne dla urzędu samorządowego i to w sensie jak najbardziej finansowym. Jak zostało stwierdzone w raporcie o radnych¹² „brak wystarczających funduszy w kasie samorządowej (niewątpliwie to właśnie stanowi główną przyczynę omawianego zjawiska) nie powinien stanowić głównej przesłanki do podejmowania współpracy międzysektorowej, choćby dlatego, że takie podejście może prowadzić do komercjalizacji całego procesu zlecenia – preferowania organizacji bogatych, a nie tych, które przedstawią najlepszy sposób rozwiązania problemu społecznego. Takie rozumienie i realizowanie zasady pomocniczości *de facto* ją odwraca i zamienia w pomocnictwo”.

- Istotnym problemem we współpracy międzysektorowej jest niski poziom realnej konkurencyjności – władze samorządowe mają tendencję do popierania istniejących organizacji z terenu własnych gmin i rozpisywania konkursów pod te właśnie, niejako „swoje”, organizacje. Dość powiedzieć, że na każdym prawie szczeblu administracji samorządowej wartość wskaźnika DdC dla konku-

¹¹ Por. Marek Rymśa, Agnieszka Hryniewicka, Przemysław Derwich: *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, w: Marek Rymśa (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, ISP, 2004.

¹² Magdalena Dudkiewicz, Agnieszka Kumaniecka-Wiśniewska, Grzegorz Makowski: *Opinie radnych o organizacjach pozarządowych i współpracy międzysektorowej*, raport przygotowany przez ISP dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, 2006. <http://www.isp.org.pl/files/18348312710595129001157020981.doc> [dostęp 14.11.2011].

rencyjności nie przekracza 12% (na 100% możliwych punktów do zdobycia w tym obszarze). Na poziomie urzędów marszałkowskich wprowadzie jest to wartość 55,6%, ale średnia ogólnopolska to raptem 5,1% (sic!).

W ponad połowie małych gmin (wiejskich i miejsko-wiejskich) liczba umów zawartych z podmiotami pozarządowymi jest równa liczbie złożonych ofert – o jakiegokolwiek konkurencyjności nie ma tu mowy¹³. Popieranie „swoich” organizacji ujawniło się też z całą jaskrawością w trakcie paneli eksperckich, w ramach których przedstawiciele obu stron komentowali wyniki Indeksu Jakości Współpracy.

Niska konkurencyjność nie była żadnym zaskoczeniem, zwłaszcza dla przedstawicieli małych gmin. Wręcz przeciwnie – potwierdzali oni, że niekiedy sami świadomie jej sprzyjają (wyraźnie pokazują to ich wypowiedzi: *„rozpisujemy bardzo konkretne konkursy, (...) jak jest klub od piłki, jak jest organizacja od osób niepełnosprawnych, to jest jedna (...), konsultujemy przed programem, żeby zadania były tak rozpisane na przyszły rok – że odpowiadają potrzebom organizacji. Przede wszystkim pomysłem, co chcą robić (...), wtedy uwzględnia się to w programie, idzie za tym projekt budżetu i wtedy jak się ogłasza konkurs – wpłynie jedna oferta – to nas to nie dziwi i wtedy jest stosunek umowy do oferty jeden do jednego (...), jest bardziej poczucie jawność i sprawiedliwości, a na konkurencję – nie ma miejsca. A czy to jest złe? Tego tak bym nie traktowała”* [JST, Poznań]; *„Jeśli w programie priorytetem jest sport, a jest jeden klub jako stowarzyszenie, celem jest prowadzenie sportu na terenie gminy i musi wystartować nasz klub, a żaden inny. Zabezpiecza nasze interesy, nasze wydatki”* [JST, Kraków]¹⁴). Sytuację taką można by nawet uznać za korzystną dla organizacji (jeśli dany podmiot jako jedyny np. oferuje zajęcia sportowe na terenie gminy, to może liczyć na stałe wsparcie ze strony władz samorządowych), wydaje się jednak, że zyski z niej są pozorne. Mała konkurencyjność między organizacjami i swoiste „zamknięcie rynku” danej gminy przed instytucjami trzeciego sektora spoza własnego terytorium przynosi pożytek tylko wówczas, gdy gmina dysponuje pieniędzmi w budżecie, a sama współpraca przebiega bez zakłóceń. Jeśli jednak gmina popadnie w kłopoty finansowe lub zdecyduje się inwestować i przesunąć pieniądze w inne sfery, wówczas organizacje mają małe szanse na uzyskanie środków finansowych spoza

¹³ Dane za: Marek Dudkiewicz, Grzegorz Makowski, *Indeks Jakości Współpracy...*, op. cit.

¹⁴ Ibidem, op. cit.

swojej gminy – przyzwyczajone do stałych dotacji nie przywykły do poszukiwania środków gdzie indziej, a dodatkowo mogą się spotkać z odwetem sąsiednich gmin, gdzie tym razem to one okażą się „obce”. W efekcie, mała konkurencyjność uzależnia organizacje od stanu finansów oraz postaw władarzy własnej gminy i w sytuacji kłopotów ogranicza ich zdolność przetrwania¹⁵.

- Podmioty sektora pozarządowego same siebie postrzegają jako słabszą stronę w procesie współpracy. Część organizacji akceptuje taką sytuację i nie próbuje jej zmieniać. W efekcie, jednocześnie zwalniają się one (częściowo lub całkowicie) z odpowiedzialności za jakość współpracy międzysektorowej. Sprzyja to roszczeniowości wobec władz samorządowych i upatrywaniu właśnie w nich głównego źródła zarówno dobrych, jak i (częściej!) złych cech współpracy. Ta nierówność relacji jest więc dla niektórych organizacji wygodna; to swoista ucieczka od wolności i odpowiedzialności w zamian za zapewniane przez władze samorządowe bezpieczeństwo. Posługując się kategoriami psychologii społecznej, można powiedzieć, że zamiast pożądanej we współpracy relacji Dorosły – Dorosły pojawia się często relacja Rodzic – Dziecko¹⁶.

Przyczyny nierówności współpracy mają zatem dwojaki charakter:

- obiektywny – strona samorządowa jest dysponentem pieniędzy i to ona określa poprzez tryb konkursów, na co chce przeznaczyć finanse i na jakich warunkach. Realizując współpracę, władze lokalne starają się bardziej zadbać o swoje interesy (realizacja zadań publicznych powierzonych jednostkom samorządowym, właściwe zarządzanie budżetem i szukanie oszczędności, chęć zachowania kontroli nad wykonaniem zadań), niż zapewnić najlepsze możliwe rozwiązanie problemów społeczności lokalnej poprzez np. konkurencyjność ofert, powierzanie zadań sprzyjające profesjonalizacji organizacji, itp;

¹⁵ Trzeba jednak zastrzec, że opracowany przez nas wskaźnik konkurencyjności jest do pewnego stopnia ułomny, na co zwrócił uwagę jeden z recenzentów tej ekspertyzy. Przykładowo: jeśli w samorządzie B część zadań dostają organizacje, którymi kierują koledzy wójta, a reszta jest rozdzielana w konkursach, gdzie wyłącznym kryterium jest cena, to według Indeksu ten samorząd może mieć taki sam wskaźnik „konkurencyjności” jak samorząd A, w którym wszystkie zadania są rozdzielane na zasadzie konkursu. Wskaźnik nie jest zatem w stanie wychwycić na przykład sytuacji pozorowania konkurencyjności. Niemniej biorąc pod uwagę z jednej strony ograniczenia ilościowych metod badawczych, ale z drugiej wnioski z jakościowej części badań, na których bazuje niniejsze opracowanie i pogłębioną analizę rezultatów IJW, autorzy są skłonni bronić tezy, iż mała konkurencyjność generalnie nie sprzyja jakości współpracy, a opracowany przez nas wskaźnik dostarcza tu mocnych argumentów.

¹⁶ Eric Berne: *W co grają ludzie. Psychologia stosunków międzyludzkich*, PWN, Warszawa 1987.

- subiektywny – organizacje są często postrzegane, również przez siebie, jako partner słabszy od strony samorządowej: finansowo, organizacyjnie, merytorycznie. Bezpieczniej czują się w tak zdefiniowanej relacji zależności od jednostek samorządu terytorialnego, nie podejmują wysiłku na rzecz poprawy współpracy, jeśli miałyby to zagrozić ich spokojowi.

PROBLEM NIEDOSTATKU KULTURY WSPÓŁPRACY

Pochodną opisaną wyżej nierówności relacji jest przekonanie, że za jej stan przede wszystkim odpowiada strona samorządowa. Przedstawiciele organizacji pozarządowych nie są skłonni dostrzegać barier współpracy po swojej stronie – ich zdaniem jej brak nie wynika z obawy przed przejmowaniem przez trzeci sektor odpowiedzialności za zadania publiczne, jego braków w zakresie planowania i organizacji pracy lub niedostatecznej wiedzy o problemach społeczności, na której rzecz działa. Nieznacznie słabszy jest opór przed przypisaniem organizacjom niskiego potencjału zatrudnienia, deficytów w zakresie znajomości przepisów prawnych lub skłonności do wzajemnej konkurencji w obrębie sektora, jednak w tych obszarach również wyraźna jest niechęć do przypisywania winy sobie¹⁷. Jednostronność opinii wynika również z faktu, że badania współpracy koncentrują się głównie na organizacjach pozarządowych, a bardzo rzadko starają się dotrzeć także do osądów przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego.

Tymczasem uprawniona wydaje się teza, że w rzeczywistości obie strony nie dorosły do partnerskiej współpracy, której problemów, co gorsza, nie da się rozwiązać metodami prawnymi. Wynika to po pierwsze z faktu, że nawet najlepsze przepisy nie zmienią mentalności, po drugie ze względu na zagrożenie, że zbyt daleko posunięte uregulowanie będzie raczej sprzyjać omijaniu przepisów, niż ich stosowaniu. Kluczową rolę należy przypisać podnoszeniu poziomu kultury współpracy, która generalnie pozostaje słabsza niż uregulowania formalnoprawne. Przemiana w tej sferze jest jednym z największych, jeśli nie największym wyzwaniem, przed jakim stoimy, chcąc poprawić jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce.

¹⁷ Dane za: Marek Dudkiewicz, Grzegorz Makowski: *op. cit.*

Jak pokazały badania przeprowadzone na potrzeby projektu, „miękki aspekt” relacji międzysektorowych (czyli kultura współpracy) nie nadąża za „twardymi” – prawnymi uwarunkowaniami. Ta niekompatybilność to jeden z najistotniejszych zdiagnozowanych problemów. Ujmując rzecz w skrócie, przez kulturę współpracy rozumiemy tutaj konfigurację wyuczonych codziennych zachowań, postaw, przekonań, wartości, rytuałów etc. po stronie instytucji, przedstawicieli organizacji i samorządów oraz rezultatów ich różnych zachowań¹⁸. Trwanie tej kultury wynika z tego, że elementy te są wspólne dla obu stron i przez obie strony podtrzymywane. Wykracza ona zatem poza prawo, spisane zasady czy reguły współpracy i lokuje się w sferze trudno podlegającej formalizacji. Jednocześnie wyniki badań skłaniają nas do wniosku, że kluczowymi elementami kultury współpracy jest wzajemny dobry wizerunek obu stron, pozytywne, partnerskie postawy i zaufanie. Problem w tym, że obecny stan współpracy cechuje powierzchowność relacji, która przejawia się głównie w kilku aspektach, jak:

- opisana wcześniej relacja zleceniodawca–zleceniobiorca;
- fasadowość prawa – zdecydowana większość jednostek samorządu terytorialnego np. ma uchwalone programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, ale tylko mniej więcej połowa z nich przeprowadziła konsultacje społeczne na temat zapisów tego programu. Co więcej – tylko około połowa władz samorządowych spośród tych, które przeprowadziły takie konsultacje, udokumentowała je pisemnie¹⁹. Zasadnym jest zatem uznanie, że znaczna część programów współpracy jest uchwalana głównie z uwagi na wymogi ustawowe, a nie jako żywy dokument, skonsultowany z organizacjami i mający służyć rzeczywistej współpracy. Warto przy tym zaznaczyć, że brak konsultacji może wynikać zarówno z arogancji urzędników samorządowych, jak i z braku zainteresowania ze strony organizacji lub wręcz braku organizacji, z którymi można by skonsultować taki program. Sporo organizacji dba bowiem jedynie o zapewnienie, aby w programie znalazł się zapis dotyczący interesującego je wycinka współpracy, nie interesując się całym dokumentem. Zestawienie danych z sondażu opinii organizacji pozarządowych z danymi z monitoringu funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (składowych Indeksu Jakości Współ-

¹⁸ Por. Ralph Linton: *Kulturowe podstawy osobowości*, PWN, Warszawa 2000.

¹⁹ Marek Dudkiewicz, Grzegorz Makowski: *op. cit.*

pracy) pokazuje, że choć 88% samorządów deklaruje, że obowiązuje na ich terenie program współpracy, to jednocześnie tylko 58% organizacji potwierdza, że w ich samorządzie rzeczywiście taki program istnieje, a 42%²⁰ jest świadoma, że projekt programu był konsultowany. Rozbieżność w danych z pewnością po części wynika z tego, że w ramach monitoringu samorzady deklarują nieprawdę lub ich programy współpracy być może formalnie istnieją, ale nikt o nich nie wie. Jednakże częściowo jest to również skutek braku zainteresowania samych organizacji programami współpracy (co znalazło swoje potwierdzenie w przeprowadzonych badaniach nt. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2005 i 2007 roku). Taka postawa potwierdza akceptowanie przez część podmiotów trzeciego sektora schematu zleceniodawca–zleceniobiorca i biernej postawy w relacjach z administracją samorządową;

- powtarzalność – z roku na rok władze samorządowe uchwalają ten sam program współpracy i zlecają te same zadania tym samym organizacjom. Tworzy się zamknięte koło – podmioty pozarządowe przygotowują projekty w obszarach, w których władze lokalne są gotowe przekazywać pieniądze, a te z kolei ogłaszają konkursy podporządkowane „swoim” organizacjom i ich działaniami. Z czasem taka powtarzalność i powierzchowność relacji grozi zanikaniem podstawowej, bardzo istotnej, funkcji trzeciego sektora, polegającej na identyfikowaniu potrzeb społecznych i podejmowaniu działań na rzecz ich rozwiązania; organizacje stają się *de facto* agendą samorządu dedykowaną do realizacji wybranych zadań publicznych.

Oprócz powierzchowności relacji realny problem stanowi poziom i jakość komunikacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego. Wyrazistym przykładem tego problemu jest rozbieżne rozumienie wielu pojęć, np. przywoływanych wcześniej konsultacji. Przedstawiciele władz samorządowych często gotowi są uznać, że podanie do publicznej wiadomości projektu np. programu współpracy z organizacjami pozarządowymi (na którego realizację jest już przygotowany budżet) i pozostawienie kilku dni na zgłoszenie uwag (które i tak zostaną potem odrzucone, bo mogą burzyć logikę dokumentu albo wykraczać poza zaplanowany budżet) oznacza, że dokument ten został skonsultowany. Tymcza-

²⁰ *Ibidem.*

sem podmioty trzeciego sektora takie postępowanie uznają raczej za pozorowanie konsultacji, gdyż dla nich proces ten wymaga wspólnej pracy już na etapie tworzenia założeń programu, określania priorytetów, a tworzenie samego dokumentu i planowanie budżetu to tylko zwieńczenie prawidłowo prowadzonego mechanizmu konsultacyjnego²¹.

Innym wartym podkreślenia problemem utrudniającym kształtowanie prawidłowej kultury współpracy są wzajemne stereotypy i uprzedzenia (problem wzajemnego wizerunku). Świat społeczny wyobrażony przez przedstawicieli organizacji wypełniają technokratyczni urzędnicy, którzy tworzą bariery formalne utrudniające współpracę i dbają jedynie o porządek w papierach, nie interesując się problemami ludzi, oraz szlachetni społecznicy, którzy bezinteresownie angażują się na rzecz dobra wspólnego, co rusz potykając się o kłody rzucane im pod nogi, a w najlepszym razie trafiając na obojętność. Tymczasem ogląd przedstawicieli władz samorządowych jest zgoła odmienny: według nich urzędnicy są pełni dobrej woli, gotowi do pomocy obywatelom i organizacjom, nieco tylko ograniczani w swoim zaangażowaniu literą prawa i troską o publiczne pieniądze, a mają do czynienia z nieprofesjonalnymi i roszczeniowymi organizacjami, które nie tylko nie potrafią wiarygodnie rozliczyć otrzymanych pieniędzy, ale i nie dostrzegają takiej potrzeby.

Mamy zatem do czynienia ze swoistym paradoksem: niedostatek pozytywnych doświadczeń dobrego współdziałania (spotkań, dyskusji, poznawania swoich racji, motywów i ograniczeń) utrudnia budowanie pozytywnych relacji i zaufania; bez wzajemnego zaufania bardzo trudno jest zaplanować i zrealizować dobrą współpracę międzysektorową.

Ta swoista „obcość” obu stron przejawiająca się w opisanych wyżej zjawiskach (złej komunikacji, odmiennym rozumieniu pojęć, powierzchowności relacji, barierach wizerunkowych) ma swoje źródło w następujących zjawiskach:

²¹ Różnica ta była wyraźnie widoczna w trakcie paneli eksperckich z udziałem przedstawicieli obu stron, którzy komentowali wyniki IJW – „Urzędy uważają za konsultacje społeczne wywieszenie na 1–2 dni na stronie internetowej obwieszczenia o konsultacji, uważają to za obowiązek spełnionej konsultacji społecznej, zarówno administracja samorządowa, jak i administracja publiczna, ministerstwa niejednokrotnie robią tak, że wrzucają na 24 godziny dokument do konsultacji nie informując o tym do końca, według nich jest spełniony punkt związany z konsultacjami społecznymi, bo zostało obwieszczone wszem i wobec” [NGO, Gdańsk] – za: *ibidem*, *op. cit.*

- niedostatek wcześniejszych, pozytywnych doświadczeń. Istnieje prosta zależność: dobre (nawet bardzo niewielkie) doświadczenie współpracy buduje zaufanie; bez wzajemnego zaufania trudno jest współpracować²². Budowanie zaufania to długi, złożony proces, zdecydowanie łatwiej jest go zainicjować przez zaaranżowanie doświadczenia współpracy. Niestety, na przeszkodzie często stoi...
- brak impulsu do wzajemnego poznawania się. Jeżeli na danym terenie władze samorządowe mają wypracowane procedury, a sektor pozarządowy jest słaby, to z punktu widzenia urzędu prościej jest współpracy nie podejmować;
- nieufność władz samorządowych wobec sektora pozarządowego wynikająca z nadmiernego upolitycznienia władz lokalnych, nawet na najniższym szczeblu. Władze samorządowe nie zawsze postrzegają siebie jako emanację społeczności lokalnej, niekiedy mamy do czynienia z podziałem „my – oni”, gdzie, w zależności od tego, kto formułuje opinię, „onymi” mogą być władze i urzędnicy samorządowi, radni albo mieszkańcy. W efekcie organizacje pozarządowe zamiast być sojusznikami urzędu samorządowego w rozwiązywaniu lokalnych problemów i wspólnym poprawianiu jakości życia we wspólnej „małej ojczyźnie”, stają się potencjalnym rywalem, platformą, dzięki której mogą wyrosnąć przyszli konkurenci do stanowiska wójta lub burmistrza, do miejsc w radzie lub urzędzie.

Nie sposób pominąć w tym miejscu przyczyn natury bardziej ogólnej, czyli mentalności i trudności tworzenia społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Wiele społeczności po prostu nie umie współdziałać, nie potrafi dostrzec interesu łączącego ich w działaniu na rzecz dobra wspólnego. Ta niska kultura współpracy międzysektorowej to także przejaw wątpliwej kultury współpracy społecznej w ogóle. Jak piszą autorzy *Diagnozy społecznej 2011*: „jesteśmy w fazie rozwoju molekularnego, charakterystycznego dla krajów słabo rozwiniętych, w opozycji do rozwoju wspólnotowego, charakterystycznego dla krajów wysoko rozwiniętych. (...) Żyjemy w kraju coraz bardziej efektywnych jednostek i niezmiennie nieefektywnej wspólnoty”²³.

²² Por. m.in. Barbara Lebenstein: *Organizacje pozarządowe na scenie publicznej Polski okresu transformacji: dynamika rozwojowa i relacje z władzą – analiza badań jakościowych*, w: Piotr Gliński, Barbara Lewenstein, Andrzej Siciński: *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa 2004, s. 281–301.

²³ Por. Janusz Czapiński, Tomasz Panek (red.): *Diagnoza społeczna 2011*, s. 291, www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2011.pdf [dostęp 14.11.2011].

DYLEMAT PERYFERYJNOŚCI WSPÓŁPRACY

Lokowanie współpracy przede wszystkim na poziomie lokalnym nie jest problemem, lecz raczej charakterystyczną cechą relacji międzysektorowych w Polsce. Ma to swoje dobre i złe strony.

Charakterystyczną cechą współpracy międzysektorowej w małych gminach jest jej osobisty, ludzki wymiar. Nie spotykają się tu urzędnicy i działacze organizacji pozarządowych, lecz sąsiedzi i sąsiadki, koledzy ze szkoły lub z pracy, kuzyni i przyjaciele. Zasadniczym wyzwaniem współpracy w małych gminach jest zatem konieczność znalezienia właściwego balansu między relacjami osobistymi a regulacjami prawnymi – to podstawowa kwestia dla gmin wiejskich (ale także małomiasteczkowych gmin miejsko-wiejskich). Mamy tu do czynienia z czymś w rodzaju proceduralnej masy krytycznej²⁴, której przekroczenie może czynić przepisy fikcją, a realna współpraca będzie odbywać się wówczas poza procedurami, które pozostaną jedynie fasadą. Preregulowanie relacji międzysektorowych może zniszczyć dobre praktyki współpracy wyrastające na gruncie – skądinąd pozytywnych – bliskich, interpersonalnych relacji. Zbytne obostrzenia proceduralne zostaną uznane za niepotrzebną mitręgę biurokratyczną i barierę dla efektywnej współpracy. Z kolei brak niezbędnego minimum procedur lub ich zbyt ogólny charakter może sprzyjać pojawianiu się różnego rodzaju patologii, nepotyzmu, czy też tzw. „brudnego” kapitału społecznego (o chorobliwej czasem bliskości obu sektorów, którą daje się zaobserwować na poziomie małych samorządów piszą w swoim raporcie także badacze Collegium Civitas, którzy w ramach projektu *Model współpracy* poszukiwali przypadków dobrych praktyk)²⁵.

Warto w tym miejscu wskazać na swoisty paradoks: mimo tego co pokazują „twarde” dane (Indeks Jakości Współpracy: w gminach wiejskich źle jest z infrastrukturą

²⁴ Określenie za: Magdalena Dudkiewicz: *Lokalne uwarunkowania współpracy międzysektorowej*, „Trzeci Sektor”, numer specjalny 2011/2012.

²⁵ Stanisław Mocek (red.): *Dobre praktyki współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi*, Collegium Civitas, Warszawa 2011 (maszynopis), s. 88–90.

współpracy oraz współpracą finansową i pozafinansową²⁶), okazuje się, że działające tam organizacje są w największym stopniu zadowolone ze współdziałania pomiędzy sektorami spośród wszystkich podmiotów pozarządowych w Polsce²⁷. To zadowolenie po części wynika zapewne z zaniżenia oczekiwań. Organizacje na wsi i w małych miasteczkach zadowolone są z samego faktu, że istnieją jakieś relacje i otrzymują dzięki nim jakiegokolwiek wsparcie ze strony władz samorządowych. Organizacje miejskie, czy te działające na większą skalę (powiatu czy województwa), są bardziej roszczeniowe i oczekują znacznie więcej. Po części, może to być jednak również efekt pozytywnego oddziaływania tej cechy współpracy w gminach wiejskich, czy małych gminach miejsko-wiejskich i miejskich, która polega na tym, iż relacje międzysektorowe na tym poziomie są daleko bardziej odformalizowane i ludzkie (co jednocześnie może też mieć oczywiście i swoje złe strony, o czym piszemy dalej, w części poświęconej kulturze współpracy).

Niezależnie od powyższej charakterystyki należy pamiętać, że wieś wsi nierówna. Mimo, że – mierzona Indeksem – jakość współpracy w gminach wiejskich w każdym województwie jest najniższa spośród wszystkich rodzajów gmin, to jednak można zaobserwować w tym względzie istotne różnice między wiejskimi gminami z różnych województw. Na przykład wartość Indeksu dla gmin wiejskich w województwie mazowieckim wynosi 27,3%, a dla gmin wiejskich w województwie kujawsko-pomorskim 40,4%. Nie jest zatem tak, że wszędzie na wsi z jakością współpracy jest równie źle – zdecydowanie lepiej bywa na tych terenach wiejskich, gdzie dłuższa tradycja współdziałania pozwala budować relacje w oparciu o dobre doświadczenia z przeszłości. Warto zatem przenosić te dobre doświadczenia z jednych gmin wiejskich do drugich – takie promowanie dobrych praktyk, oprócz podnoszenia jakości współpracy, pomogąby małym organizacjom pozarządowym

²⁶ Wartość wskaźnika DdC dla poszczególnych obszarów w gminach wiejskich wynosi: infrastruktura 45% (w porównaniu do średniej ogólnopolskiej równej 52,8% – wszystkie pozostałe szczeble samorządu notują wynik powyżej tej średniej), współpraca finansowa 21,4% (w porównaniu do średniej ogólnopolskiej równej 23,7% – wszystkie pozostałe szczeble samorządu notują wynik powyżej tej średniej), współpraca pozafinansowa 26,8% (w porównaniu do średniej ogólnopolskiej równej 36,6% – wszystkie pozostałe szczeble samorządu notują wynik powyżej tej średniej), dane za: Marek Dudkiewicz, Grzegorz Makowski, *Indeks Jakości Współpracy...*, *op. cit.*

²⁷ Wartość wskaźnika DdC dla gmin wiejskich wynosi 63% i jest wyraźnie wyższy od średniej ogólnopolskiej równej 57,7% dane za: Marek Dudkiewicz, Grzegorz Makowski, *Indeks Jakości Współpracy...*, *op. cit.*

w znalezieniu dróg dla większej niezależności od „swojego” urzędu samorządowego. Mocniejsze podmioty trzeciego sektora w gminach wiejskich to łatwiejsza droga do uniezależnienia się nie tylko od „swojego” urzędu, ale także większa szansa na zmniejszenie peryferyjności współpracy, choćby poprzez podniesienie poziomu wymagań wobec lokalnego urzędu samorządowego.

Opisane wyżej kwestie stanowią problem dający się zaobserwować w obszarze współpracy międzysektorowej lokowanej na poziomie gminy, zwłaszcza w gminach wiejskich, miejsko-wiejskich oraz małych miejskich. Takie gminy stanowią w Polsce większość, nakreślony powyżej problem można więc uznać za powszechny. Do tego, jak już było wspomniane, to właśnie urząd gminy (przede wszystkim „naszej” gminy) jest bardzo często głównym (albo nawet jedynym) partnerem współpracy dla większości organizacji, i to niezależnie od zasięgu działania. Sprzyja temu swoisty, również wcześniej omówiony, „patriotyzm lokalny” – czyli gotowość urzędów do współpracy tylko ze „swoimi” organizacjami.

Ta „swojskość” lokalnej współpracy powoduje jeszcze dalej idące konsekwencje. Większość organizacji podejmuje współpracę na szczeblu gminy, „swojej” gminy; większość gmin współpracuje ze „swoimi organizacjami”. Ogranicza to w znaczący sposób niezależność organizacji, często na ich własne życzenie. Jednak przecież są w Polsce organizacje podejmujące współpracę na wyższych szczeblach administracji, pozostają wprawdzie w mniejszości, ale dzięki zaniechaniu większości z łatwością zdobywają monopol na taką współpracę.

W konsekwencji pojawia się efekt oligarchizacji trzeciego sektora i rosnącego rozwarstwienia na organizacje duże, profesjonalne, bogate, samodzielne vs organizacje małe, prowincjonalne, ubogie i zależne od władzy lokalnej (*nota bene*, rozwarstwienie to znacząco pogłębia się wraz z różnicami w możliwościach dostępu do środków unijnych, po które samodzielnie potrafią sięgać tylko organizacje duże, samodzielne i kompetentne, pozostałe w najlepszym razie mogą skorzystać z tego, co im łaskawie skapnie z „gminnego stołu”). Jeśli opisany trend nie zostanie odwrócony, można się spodziewać, że silne organizacje będą coraz silniejsze (będą coraz lepiej poruszać się w przepisach i będą oczekiwać ustawowego zagwarantowania swoich praw i przywilejów), a słabe coraz słabsze (zależne od władz lokalnych i wszystkiego, co dzieje się w „miękkiej” sferze kultury współpracy).

Koncentrację współpracy na poziomie gminnego szczebla samorządu można zatem interpretować jeszcze w inny sposób. Po pierwsze, swoista „lokalność”, a właściwie peryferyjność, jest być może jeszcze jednym przejawem słabości organizacji pozarządowych. Po części tłumaczyłoby to bowiem przyczynę, dla której nawet organizacje deklarujące ogólnopolski, czy regionalny zasięg działania i tak jako głównego partnera współpracy po stronie publicznej wskazują gminy, miasta oraz ich agendy (np. miejskie, czy gminne ośrodki pomocy społecznej, domy i centra kultury, czy szkoły).

Oczywiście, częściowo wytłumaczeniem jest również fakt, iż duże sieciowe organizacje, działające w różnych częściach kraju, w praktyce i tak realizują działania na rzecz konkretnych społeczności lokalnych, we współpracy z konkretnymi gminami czy miastami. Dlatego też, chociaż zasięg ich działania jest dużo większy, to wciąż najintensywniej współpracują z najniższym szczeblem administracji samorządowej. Tyle że, jak to już wcześniej wskazano, w przeważającej większości przypadków organizacje pozarządowe działające w skali kraju czy regionu wskazują jako swojego głównego partnera nie tylko władze lokalne szczebla gminnego, ale też gminę lub miasto, w którym mają one swoją siedzibę²⁸. *De facto* zatem tylko w niewielu przypadkach fakt, iż organizacje o deklarowanym, szerszym zasięgu działania współpracują z władzami samorządu najniższego szczebla, daje się wytłumaczyć specyfiką ich działalności (np. wyspecjalizowaniem w zakresie usług świadczonych na rzecz gmin czy miast), ponieważ w praktyce nie wychodzą poza własne, wąskie podwórko.

Wracając jednak do sedna naszego wywodu. Peryferyjność współpracy może po prostu oznaczać, że organizacje nie mają zasobów, zdolności, ale też i wsparcia ze strony władz lokalnych do prowadzenia działalności na szerszą skalę. W rezultacie może to sprzyjać ich uzależnieniu się od lokalnych, samorządowych mecenasów i wzmacniać negatywne zjawiska opisane wcześniej, takie jak nierówność relacji, paternalizm, czy klientelizm w stosunku do władz lokalnych. W efekcie, taki układ

²⁸ Średnio 71,6% organizacji pozarządowych jako swojego głównego partnera po stronie samorządowej wskazuje urząd miasta/gminy, w której siedzibę ma organizacja, przy czym wskazanie takie daje 78,3% organizacji, których zasięg działania ogranicza się do skali gminy lub powiatu oraz aż 61,6% organizacji, które deklarują ogólnopolski zasięg działalności. Za: Marek Dudkiewicz, Grzegorz Makowski: *op. cit.*

relacji może też konserwować stan, w którym organizacje pozostaną słabo rozwinięte i nie będą miały szansy podejmowania szerszej współpracy z sektorem publicznym – na wyższych szczeblach samorządu, czy z władzami lokalnymi spoza miejscowości, w których mają swoje siedziby. Pogłębi się opisywane wyżej rozwarstwienie w trzecim sektorze.

Można się pokusić o stwierdzenie, że klucz do poprawy jakości współpracy międzysektorowej w Polsce kryje się na szczeblu gminnym. Niestety, w tym miejscu pojawia się kolejny problem. Ulokowanie współpracy międzysektorowej przede wszystkim na poziomie gminy (bardzo często małej) powoduje, że codzienna kultura współpracy międzysektorowej w Polsce ma twarz wiejską i małomiasteczkową, realizuje się w praktyce przede wszystkim na prowincji. Tymczasem modele, zalecenia i wizje współpracy wypracowywane są przez duże miasta, wiodące organizacje i kulturę metropolii. To napięcie między metropoliami a prowincją, centrum a peryferiami, może mieć decydujące znaczenie dla przyszłych losów współpracy międzysektorowej w Polsce. Być może najważniejszym wyzwaniem na przyszłość okaże się „dogadanie się” miast i wsi. Problem bowiem polega nie tylko na braku porozumienia między dużymi a małymi organizacjami (co wzmacnia proces oligarchizacji trzeciego sektora). Konieczne jest także wypracowanie wspólnego języka, dostosowanie wypracowywanych modeli do realiów miejsc, w których większość współpracy międzysektorowej na co dzień się dokonuje. Inaczej grozi nam poruszanie się w dwóch rzeczywistościach współpracy: teoretycznego modelu miejskiego i praktycznej realizacji na poziomie małej, własnej gminy.

Podkreślmy jednak jeszcze raz – peryferyjność to nie problem, tylko cecha współpracy międzysektorowej, która generuje specyficzne, omówione powyżej problemy. Ten charakterystyczny rys relacji łączących trzeci sektor i administrację publiczną można potraktować także jako zasób. Skoro *gros* organizacji pozarządowych skupia się na współpracy z najbliższymi sobie władzami samorządowymi na najniższym szczeblu administracyjnym, to niech polityka państwa w tym obszarze nie stara się zmienić sytuacji, ale raczej podążać za nią.

Co istotne, nie chodzi jedynie o to, żeby obecnie realizowany, w duchu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, „miejski” model współpracy przeformułować tak, aby odpowiadał jej rzeczywistemu „wiejskiemu” charak-

terowi. Rzecz raczej w tym, by ów „miejski model” uzupełnić o takie elementy, które pozwolą współpracy międzysektorowej w małych gminach i na wsi stać się bardziej efektywną i adekwatną do potrzeb lokalnych społeczności. Wbrew pozorom jest to nie lada wyzwanie. Do konkretnych propozycji działań, które mogłyby zostać podjęte wrócimy jeszcze dalej, w części zawierającej rekomendacje.

W tym miejscu podkreślmy jedynie, że na podstawie przeprowadzonych badań wyraźniej niż kiedykolwiek wcześniej rysuje się dylemat, przed którym stoi polityka państwa w tym obszarze. Współpraca międzysektorowa jest „bardzo lokalna”, a jednocześnie na lokalnym poziomie dalece ułomna, jeśli wziąć pod uwagę infrastrukturę, wymiar finansowy, przepływ informacji między partnerami czy poziom wiedzy o uwarunkowaniach współpracy. Jednocześnie poziom zadowolenia z istniejących relacji jest mimo wszystko najwyższym punktowanim wskaźnikiem, który został uwzględniony w IJW i osiąga najwyższe wartości właśnie w najmniejszych, wiejskich i miejsko-wiejskich społecznościach.

Nasuują się zatem pytania: czy nie warto wykorzystać optymizmu organizacji współpracujących z administracją w małych gminach i na wsi? Czy nie warto skupić się na rozwijaniu współpracy, zaczynając od tego poziomu, oczyszczając go, na ile to możliwe, z negatywnych elementów, takich jak klientelizm czy paternalizm? Oczywiście, podnosząc jednocześnie transparentność tych relacji i tworząc rozwiązania przystosowane do realiów funkcjonowania organizacji i urzędów samorządowych w lokalnym (a przede wszystkim wiejskim) środowisku. Czy też może należy stawiać raczej na modernizację współpracy międzysektorowej w skali kraju, inwestowanie w rozwiązania regionalne i uniwersalne, budowanie zaawansowanej infrastruktury współpracy, rozwój silnych organizacji sieciowych i promowanie stabilnych partnerskich relacji? I liczyć, że – wzorem ekonomicznej „teorii skapywania”²⁹ – „lepsze”, „miejskie” wzorce współpracy w końcu samoistnie przeniosą się kiedyś z poziomu

²⁹ Ogólnie rzecz biorąc, głosi ona, że bogacenie się ludzi, którzy już mają wyższą pozycję materialną przyczynia się pośrednio do poprawy dobrobytu reszty społeczeństwa, gdyż dobrobyt bogatych „skapuje” np. przez inwestycje, rozwój przedsiębiorstw, zwiększenie zatrudnienia, etc. na inne grupy społeczne i przyczynia się do ogólnego dobrobytu. Teoria ta (ang. the *trickle-down theory*) była rozwijana i praktycznie realizowana w ramach polityki gospodarczej USA, głównie w latach 80-tych (np. poprzez głębokie cięcia podatków od najlepiej zarabiających). Podejście to popierają sławni ekonomiści, między innymi Milton Friedman. W dziedzinie ekonomii teoria ta pozostaje aktualna do dziś (choć w dobie globalnego kryzysu finansowego podlega poważnej krytyce), a jej założenia próbuje się przekładać na inne dziedziny polityki publicznej.

centralnego na niższe płaszczyzny relacji. Nie chodzi oczywiście o to, aby w ten sposób wyrugować organizacje działające lokalnie, czy zmuszać je do wychodzenia poza własną społeczność. Organizacje społecznościowe (ang. *community-based organizations* powstające zazwyczaj w odpowiedzi na potrzeby czy problemy konkretnej społeczności lokalnej) pozostałyby w pejzażu współpracy międzysektorowej, tyle że przy przyjęciu tej optyki musiałyby w swoim formacie, sposobie działania zbliżyć się do wzorców „miejskich” – bardziej sformalizowanych i sprofesjonalizowanych. Pamiętać przy tym należy, że nieprzypadkowo użyto cudzysłowu dla określenia „lepsze” wzorce współpracy – miejskie lub regionalne wzorce współpracy nie zawsze bowiem są faktycznie lepsze. Ten szczebel także jest niekiedy dotknięty chorobą „brudnego kapitału społecznego”, trudniejszego do zidentyfikowania, w większym stopniu cierpi także na problem oligarchizacji trzeciego sektora – rozwiązania „miejskie” mogą zwyczajnie preferować mocniejsze, większe organizacje kosztem mniejszych.

Nie jest to do końca wybór „albo – albo”. Uwzględniając jednakże ograniczone możliwości działania państwa w tym obszarze, z perspektywy politycznej należałoby świadomie wybrać, na który aspekt współpracy międzysektorowej powinien zostać położony szczególny nacisk. Próba jej jednoczesnego rozwijania w skali kraju oraz wspierania na poziomie lokalnym może bowiem nie przynieść pożądanych efektów. Na skutek rozmycia priorytetów współpraca w małych gminach i na wsi nie stanie się wiele lepsza, a nawet najlepsze, uniwersalne, ogólnokrajowe rozwiązania nie będą przenosić się do mniejszych społeczności.

Powody, dla których peryferyjność współpracy międzysektorowej może generować problemy, można zgrupować w kilka kwestii:

- trudność z wyznaczeniem właściwego balansu pomiędzy relacjami osobistymi a regulacjami prawnymi, która wprost wynika z bliskości i ścisłości relacji międzyludzkich;
- nadmierna sieć powiązań i relacji osobistych będąca w znacznym stopniu wynikiem obiektywnego faktu szczupłości elit w małych społecznościach. W rezultacie ich przedstawiciele podejmują aktywność nierzadko jednocześnie w dwóch, a nawet w trzech sektorach;
- brak chęci i/lub zdolności władz samorządowych w małych miejscowościach (zwłaszcza szczebla gminnego) do inwestowania w rozwój trzeciego sektora,

ze względu na ich własną, trudną sytuację (przede wszystkim warunki budżetowe); pojawia się błędne koło: władze samorządowe nie mają środków na wsparcie organizacji, ani nie postrzegają tego jako priorytetu, a w efekcie nie mogą one stać się dla nich partnerami w zaspakajaniu potrzeb publicznych;

- gorszy ogólny stan społeczności w małych, przede wszystkich wiejskich gminach: niższe średnie dochody, ukryte lub jawne bezrobocie, relatywnie niższy poziom wykształcenia;
- brak w małych miejscowościach formalnie działających organizacji (podejmowane przez mieszkańców inicjatywy często nie przyjmują zinstytucjonalizowanej formy). W sposób naturalny sprzyja to większemu uzależnieniu organizacji pozarządowych od urzędu samorządowego, gdyż często nie mają one innych partnerów, z którymi mogłyby współpracować. Wraz z siecią powiązań osobistych taki stan rzeczy sprzyja wytwarzaniu się relacji patron – petent;
- brak wsparcia ze strony władz samorządowych oraz szczupłość elit sprawiają, że organizacje, które mimo wszystko w małych gminach powstają i działają, są po prostu bardzo słabe – kadrowo, finansowo, merytorycznie i często nie działają w sposób w pełni formalny. Aktywność pozarządowa w wielu gminach ogranicza się do działań Ochotniczych Straży Pożarnych (które nierzadko pełnią funkcję lokalnych organizacji parasolowych – niekiedy bez lokalnego OSP i jego zasobów, choćby lokali, trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie innych inicjatyw) oraz lokalnych klubów sportowych³⁰.

PROBLEM NIEOBECNOŚCI RADNYCH W PROCESIE WSPÓŁPRACY MIĘDZYSEKTOROWEJ

W procesie współpracy (wielkimi) nieobecnyimi pozostają radni, podczas gdy mogą oni stanowić istotny potencjał do wykorzystania w podnoszeniu jakości współpracy międzysektorowej w Polsce.

Badania prowadzone kilka lat temu pokazały, że radni nie przejawiali zainteresowania organizacjami pozarządowymi, ich wiedza na ten temat zwykle ograniczała

³⁰ Zagadnieniu temu poświęcony został także artykuł: Magdalena Dudkiewicz *Lokalne uwarunkowania współpracy międzysektorowej*, „Trzeci Sektor”, numer specjalny 2011/2012.

się do działalności lokalnych klubów sportowych i OSP³¹. Zdecydowanie brakowało im wiedzy na temat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz zmianach wprowadzonych przez ten akt prawny. Stan obecny owej wiedzy nie jest znany, nie są prowadzone badania tej grupy osób, ale znamienne jest, że w badaniach prowadzonych w ramach projektu *Model współpracy* radni praktycznie nie pojawiali się jako istotny aktor – ani w wypowiedziach urzędników samorządowych ani przedstawicieli organizacji pozarządowych. Bardzo nieliczne wzmianki na temat radnych mogą wskazywać na ich brak zainteresowania działalnością organizacji pozarządowych i skupienie uwagi głównie na kwestiach inwestycyjnych podejmowanych na ich terenie. Można zatem założyć, że sytuacja pozostaje zasadniczo bez zmian – radni nie są przeciwnikami organizacji pozarządowych lub administracji, czy „hamulcowymi” współpracy. W tej grupie, która bądź co bądź ma silny mandat demokratyczny do reprezentowania interesu mieszkańców wspólnot samorządowych i ich organizacji, tkwi jednak duży, niewykorzystany potencjał, który mógłby przysłużyć się polepszeniu współpracy międzysektorowej. Problemem jest bowiem przede wszystkim obojętność, brak zainteresowania – wyływające raczej z niewiedzy, a nie niechęci.

Obecnie radni pozostają niejako wyłączeni z procesu współpracy. Można wskazać co najmniej dwa typy przyczyn takiego stanu rzeczy:

- organizacyjne – rola radnych jest nie do końca jasna: z jednej strony to urząd samorządowy podejmuje decyzje o zasięgu, formie i skali współpracy, z drugiej radni głosują nad budżetem, a więc decydują o skali środków przeznaczanych na współpracę oraz uchwalają główną jej ramę – program współpracy z organizacjami; w efekcie pozostaje im jedynie do zatwierdzenia decyzja innych;
- polityczno-wizerunkowe – działalność organizacji pozarządowych nie jest wystarczająco atrakcyjna z punktu widzenia wyborców i faktyczne zaangażowanie radnych w tym zakresie ma mniejsze szanse na przyciągnięcie uwagi i uzyskanie akceptacji wyborców, niż np. inwestycje infrastrukturalne w gminie.

Wydaje się, że źródła takiego stanu rzeczy przynajmniej częściowo można szukać w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UDPP), w której

³¹ Magdalena Dudkiewicz, Agnieszka Kumaniecka-Wiśniewska, Grzegorz Makowski: *Opinie radnych o organizacjach pozarządowych i współpracy międzysektorowej... op. cit.*

nie podjęto wysiłku przełamania bierności radnych w procesie współpracy międzysektorowej. Radni są nieobecni w ustawie, co za tym idzie – ich rola w relacjach pomiędzy trzecim sektorem a administracją nie jest określona, można wręcz uznać, że jest marginalizowana. Nie ma prawie żadnych zachęt, aby angażowali się we współpracę urzędów samorządowych z organizacjami pozarządowymi (nie licząc na przykład wprowadzonego nowelizacją UDPP z 2010 roku trybu przyjmowania przez radnych sprawozdań z realizacji programów współpracy). Tymczasem wydaje się, że zachęty takie byłyby wskazane, ponieważ trudno liczyć, aby radni sami z siebie porzucili zainteresowanie nowymi drogami, kanalizacją lub innymi inwestycjami infrastrukturalnymi na rzecz działań obywatelskich lub chociaż nieco zmienili swoje priorytety.

Jak pokazują badania, radni, mimo że wybierani w wyborach powszechnych, zwykle samych siebie sytuują bliżej urzędu samorządowego, niż strony obywatelskiej. Nie zmienia to faktu, że stanowią grupę potencjalnych sojuszników organizacji pozarządowych – problemem jest raczej ich niewiedza i niezajomość uwarunkowań prawnych (w tym UDPP), a nie uprzedzenia wobec organizacji pozarządowych. Potrzebny jest jednak impuls zewnętrzny, który niejako wymusi na radnych zainteresowanie współpracą międzysektorową – powinien on oczywiście jej sprzyjać, a nie stać się kolejną mitręgą biurokratyczną.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Opisane powyżej kwestie to tylko niektóre, najważniejsze bądź najciekawsze zdaniem autorów tej ekspertyzy, zagadnienia. Można je było zidentyfikować na podstawie badań przeprowadzonych w ramach projektu *Model współpracy*. Zgromadzony materiał badawczy zawiera o wiele więcej informacji, które zapewne mogłyby posłużyć dalszym analizom oraz przedstawieniu jeszcze większej liczby wniosków, rekomendacji, czy wyzwań stojących przed decydentami. W tym miejscu jednak skupimy się wyłącznie na opisanych wcześniej problemach i do nich będziemy odnosić się, formułując wnioski podsumowujące i rekomendacje.

W zakresie **przewycięcia problemu nierówności między sektorem pozarządowym a administracją publiczną** należy jednoznacznie stwierdzić, że jest to moż-

liwe wyłącznie przy **zmianie perspektywy postrzegania i oceniania ich wzajemnych relacji**.

Ogólnie rzecz biorąc, w sensie posiadanych zasobów (materialnych, czy finansowych) organizacje pozarządowe nigdy nie będą w stanie dorównać administracji publicznej. Co więcej, ta dysproporcja od lat rośnie i prawdopodobnie dalej będzie się zwiększać. Coraz większy jest bowiem udział środków publicznych (w tym zwłaszcza samorządowych) w portfelach organizacji (przy czym jest to jedynie polska specyfika³²) i tylko w niewielkim stopniu jest on balansowany przez wsparcie w postaci indywidualnej czy korporacyjnej filantropii. **Zatem – na gruncie twardej, finansowych danych – nierówność stron jest po prostu faktem, z którym nie ma co dyskutować.** Rzecz w tym, aby przyjmując, że nierówność między sektorami w sensie materialnym jest czymś oczywistym, w taki sposób wpływać na kształt relacji między organizacjami i administracją publiczną, żeby nie utrudniały one współpracy między tymi dwoma typami podmiotów. Do tego potrzebna jest koncentracja na innej płaszczyźnie wzajemnych stosunków.

Chodzi o jasne zdefiniowanie i podkreślanie, że celem współpracy między organizacjami a administracją publiczną jest przysporzenie dobra wspólnego mieszkańcom wspólnoty samorządowej, czy też ogólnie – społeczeństwu. Na tym gruncie, niezależnie od dysproporcji w zasobach, można zakładać równość obu stron, która wynikać będzie ze wspólnej misji obu sektorów i odmiennych, ale równoprawnych i niesprzecznych, mandatów, jakie posiadają, aby działać na rzecz dobra wspólnego. Organizacje mogą czuć się równe administracji, ponieważ są tworzone przez obywateli chcących zaspokajać potrzeby danej wspólnoty, czy rozwiązywać problemy społeczne. Administracja samorządowa jest natomiast częścią demokratycznego aparatu sprawowania władzy, jej misją jest świadczenie szeroko pojętych usług publicznych i stąd płynie jej legitymacja.

Uznanie równości na płaszczyźnie misji i legitymacji do działania powinno stać się punktem wyjścia dla rozwijania konkretnych form i instrumentów współpracy. Wyniki badań pokazują jednak, że chociaż na pozór nie powinno to być problematyczne, to w praktyce niestety jest, ponieważ sposób funkcjonowania obu

³² Zob. Jan Herbst, Jadwiga Przewłocka, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Stowarzyszenie KLON/JAWOR, Warszawa 2011, s. 74–102.

stron świadczy o tym, że nie dostrzegają tej podstawowej wspólnoty interesów. W jaki sposób można ten problem rozwiązać?

Przede wszystkim niezbędne jest prowadzenie kompleksowej i długofalowej polityki w tym obszarze, która nie może polegać wyłącznie na interwencji legislacyjnej. Wymaga tego natura problemu i jego przyczyny. Taka polityka powinna stać się rozwinięciem działań proponowanych w rządowych strategiach Rozwoju Kapitału Społecznego oraz Sprawne Państwo³³.

Przede wszystkim niezbędne jest wzmocnienie legitymizacji sektora pozarządowego. Nie chodzi przy tym głównie o przeznaczenie większych środków bezpośrednio na działalność organizacji pozarządowych (choć i w tym wymiarze jest to konieczne – co za tym idzie, powinny być kontynuowane m.in. wysiłki w kierunku utrzymania Funduszu Inicjatyw Obywatelskich i wzmocnienia tego mechanizmu)³⁴. W tym miejscu chcemy położyć nacisk na inną formę wspierania środowiska organizacji.

Należy podjąć działania na rzecz wzmocnienia podmiotowości organizacji, która – jak pokazują badania – wciąż jest zbyt słaba³⁵. W dostępnej literaturze na temat kondycji sektora pozarządowego znalazłoby się aż nadto dowodów na potwierdzenie tej tezy. Dobitnie świadczy o tym chociażby jeden z rezultatów badania z przełomu 2010 i 2011 roku nt. efektywności konsultacji społecznych przeprowadzonego przez Fundację Stocznia i Firmę MillwardBrown SMG/KRC na zlecenie Departamentu Pożytku Publicznego MPiPS. Na pytanie w ogólnopolskim sondażu opinii dorosłych Polaków: *Kto wg Pana/i najlepiej reprezentuje Pana/i interes w sprawach publicznych w Pana/i gminie/ mieście – kto dba o interesy obywateli takich, jak Pan/i? Proszę wskazać nie więcej niż dwie odpowiedzi?*, zaledwie 3% respondentów wskazało na organizacje pozarządowe (dla porównania na radnych, którym również można by wiele zarzucić wskazało 24% pytanym). Wynik

³³ Zob. *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego. Projekt dokumentu po konsultacjach społecznych* (wersja z dn. 10 września 2011 r.), Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2011 oraz *Strategia Sprawne Państwo* (wersja z dn. 6 kwietnia 2011 r.), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011.

³⁴ Zob. Prezydencki Projekt Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2852/2/1/fio_zalozenia_do_dyskusji.rtf [dostęp 14.11.2011].

³⁵ Artur Celiński, Piotr Frączak, Jan Herbst i inni: *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 126.

ten jednoznacznie świadczy, jak słabą społeczną legitymację i nikłe zakorzenienie ma polski trzeci sektor, będąc jednocześnie tak blisko związanym z najniższym szczeblem samorządu.

Pierwszy ważny krok w kierunku wzmocnienia podmiotowości organizacji uczyniło państwo, wprowadzając w 2003 roku w życie ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Choć akt ten budził i wciąż budzi wiele kontrowersji, to dzięki niemu sektor pozarządowy, oprócz przepisów regulujących formy prawne działania organizacji (ustawy o fundacjach i ustawy prawo o stowarzyszeniach) zyskał także prawne ramy, na bazie których mógł rozpocząć budowanie stabilnych relacji z sektorem publicznym.

Jednak po latach wzmocnienie podmiotowości wymaga innego rodzaju oddziaływania. Badania przeprowadzone w ramach projektu i inne dane wykazują, że podmiotowość, a co za tym idzie legitymizacja trzeciego sektora, jest osłabiona dlatego, że jego działalność częstokroć nie jest prowadzona w odpowiedzi na potrzeby wspólnot samorządowych, czy społeczeństwa, ale wyłącznie w odpowiedzi na zapotrzebowanie na wykonawców określonych zadań publicznych, o których decyduje administracja.

Jest to problem specyficznej mentalności zarówno reprezentantów organizacji, jak i administracji. Tych pierwszych skłania ona do przyjmowania biernej postawy kontraktorów usług publicznych, tym drugim nie pozwala dostrzec partnerskiego wymiaru współpracy międzysektorowej. I chociaż w największym stopniu zmiana owej mentalności jest uzależniona od czynników lokalnych, to jednak państwo może ją stymulować:

- **Promując rozwój zalecanych w *Modelu współpracy rozwiązań sprzyjających włączaniu organizacji pozarządowych w procesy przygotowywania lokalnych polityk publicznych i ich racjonalnego przygotowywania*³⁶, w tym między innymi działań polegających na wykorzystywaniu w procesach decyzyjnych różnorodnych wskaźników społecznych ułatwiających diagnozę potrzeb i opracowywanie rozwiązań (np. Banku Danych Lokalnych GUS, czy danych gromadzonych w systemie mojapolis.pl).**

³⁶ *Model współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi* (wersja z dn. 5 października 2011 r.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011 (maszynopis).

Przede wszystkim należy wspierać rozwiązania ułatwiające uczestnictwo organizacji w kreowaniu polityk publicznych – tworzenie i aktualizowanie lokalnych baz danych o organizacjach, upowszechnianie narzędzi (przede wszystkim internetowych) wymiany informacji między oboma sektorami, upowszechnianie praktyki tworzenia zespołów zadaniowych, lokalnych rad działalności pożytku publicznego, ciał konsultacyjnych oraz tworzenie i rozwijanie procedur systematycznych konsultacji dotyczących różnego rodzaju dokumentów planistycznych.

Tylko w ten sposób będzie można wzmocnić rolę organizacji pozarządowych jako aktorów współodpowiedzialnych za losy wspólnot samorządowych, czy ogólnie społeczeństwa.

- **Promując praktyki powierzania realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym.** Tryb powierzenia zadania publicznego przewidziany w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oznacza, że administracja przekazuje organizacjom pozarządowym realizację pewnych działań wraz z dofinansowaniem niezbędnym do ich wykonania. Poprzez powierzanie zadań najpełniej może zostać zrealizowana zasada subsydiarności. Oznacza ono bowiem przeniesienie odpowiedzialności za rozwiązanie danego problemu lub zaspokojenie potrzeby społecznej na poziom samych obywateli, przy jednoczesnym ich wsparciu przez wyższą strukturę organizacyjną, jaką jest administracja.

Niestety, przeprowadzone badania po raz kolejny wykazały, jak silne jest przekonanie po stronie administracji samorządowej, że to trzeci sektor powinien wspomagać funkcje lokalnej administracji. Pojawiające się przy tej okazji argumenty, a przede wszystkim zdecydowane preferowanie przez administrację przekazywania organizacjom środków w trybie wspierania (wymagającym od nich zdobycia dodatkowych środków, tzw. wkładu własnego), świadczą o głębokim i utrwalonym niezrozumieniu zasady pomocniczości, które de facto powoduje, że ulega ona odwróceniu³⁷.

Tymczasem, stosując tryb powierzania zadań publicznych organizacjom, można budować faktyczny potencjał trzeciego sektora (zwłaszcza na poziomie lokal-

³⁷ Por. M. Rymsza, A. Hryniewicka, P. Derwich, *op. cit.*

nym) w sposób nieporównywalnie bardziej efektywny niż w przypadku trybu wspierania.

Stąd też być może należałoby rozważyć daleko idącą zmianę w prawie, która polegałaby na zdefiniowaniu powierzenia jako wyłączonego trybu, w ramach którego administracja samorządowa zlecałaby organizacjom do wykonania zadania publiczne.

- **Promując stosowanie przez władze lokalne instrumentów współpracy finansowej, które sprzyjają instytucjonalnemu wzmocnieniu organizacji**, takich jak fundusze pożyczkowe, gwarancje, fundusze wkładów własnych. Wszystkie te rozwiązania są już usankcjonowane w UDPP, nie są jednak zbyt rozpowszechnione, czego przyczyny leżą częściowo w słabej kondycji finansów samorządowych, jednak ważnym czynnikiem jest też brak woli oraz przekonania do ich uruchomienia.
- **Uruchamiając programy edukacyjne / informacyjne** skierowane zarówno do przedstawicieli organizacji pozarządowych, jak i administracji samorządowej, propagujące idee subsydiarności, partnerstwa, uświadamiające obu stronom, że współpraca międzysektorowa jest potrzebna przede wszystkim ze względu na dobro wspólnoty i społeczeństwa. Pozytywne efekty może przynieść wspieranie organizowanych lokalnie seminariów, warsztatów, czy wymian pracowników i wolontariuszy między administracją a organizacjami (co w Polsce nie jest praktykowane, ale przyniosło pozytywne efekty np. w Wielkiej Brytanii).
- **Wspierając wspólne, partnerskie przedsięwzięcia lokalnych organizacji pozarządowych i władz lokalnych** poprzez tworzenie instrumentów finansowych, gdzie tego rodzaju projekty mogłyby uzyskać dofinansowanie.
- **Stymulując współpracę organizacji pozarządowych z władzami lokalnymi poza tradycyjnymi obszarami – sportu, edukacji, pomocy społecznej, czy kultury.** Można tego dokonać, na przykład odpowiednio modelując programy dotacyjne kierowane do obu stron współpracy, a uruchamiane na poziomie centralnym czy wojewódzkim.
- **Podejmując działania na rzecz większej konkurencji między organizacjami pozarządowymi w staraniach o zlecenia zadań publicznych.** Konieczne jest podejmowanie prób przełamywania gminnych i powiatowych „monopoli”

organizacji współpracujących od lat z jednym, konkretnym urzędem samorządowym (najczęściej właściwym siedzibie organizacji).

Organizacje powinny mieć większe możliwości konkurencji o zadania publiczne w różnych gminach, powiatach i województwach. Wymaga to nie tylko podjęcia działań informacyjnych i edukacyjnych w stosunku do obu stron współpracy, które przekonałyby je do tej idei. Konieczne byłoby również zainwestowanie w rozwój narzędzi pozwalających na uzyskanie informacji o możliwościach udziału w konkursach, np. ogólnopolskich lub wojewódzkich portali (czy „tablic”) informacyjnych o ogłoszonych postępowaniach konkursowych.

- **Wspierając działania** organizacji pozarządowych nie będące wyłącznie formą świadczenia usług na rzecz lokalnych społeczności czy realizacją zadań publicznych zleczanych im przez władze lokalne, ale **takie, które zakładają mobilizację mieszkańców oraz ich aktywne zaangażowanie (np. w formie wolontariatu) i budują społeczne zaplecze trzeciego sektora.**
- **Wspierając organizacje infrastrukturalne, przede wszystkim takie, które starają się reprezentować trzeci sektor wobec administracji publicznej.** Są to organizacje parasolowe, sieci, czy federacje działające na poziomie co najmniej powiatu, specjalizujące się w rzecznictwie i wspieraniu zawierania partnerstw międzysektorowych.

Większość z zaproponowanych wyżej działań wymaga interwencji polegającej na uruchomieniu dodatkowego finansowania (np. w postaci specjalnych programów dotacyjnych, reformy Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, czy odpowiedniego sprofilowania dostępnych jeszcze środków z funduszy unijnych). Muszą to być oczywiście środki pochodzące z budżetu państwa. Ewentualnie powinny to być odpowiednio sprofilowane programy operacyjne zasilane funduszami unijnymi (póki są one jeszcze dostępne). Co więcej, o odpowiednie ukierunkowanie funduszy unijnych powinno zadbać się w tym zakresie, w jakim są one dystrybuowane przez samorządy wojewódzkie. Byłby to jeszcze jeden powód, żeby rozwój współpracy międzysektorowej modelować w ścisłej współpracy z urzędami marszałkowskimi. Z tego poziomu łatwiej można byłoby modelować współpracę na poziomie mniejszych i wiejskich samorządów. Jednocześnie zdiagnozowana dzięki Indeksowi Jakości Współpracy ważna cecha relacji międzysektorowych, jaką jest jej peryferyj-

ność, skłania też do wniosku, że **gros z tych działań powinno być inicjowanych na poziomie regionalnym – przez samorządowe urzędy marszałkowskie, które dysponują relatywnie najbardziej rozwiniętą infrastrukturą współpracy (co także wykazały badania) i mają lepsze rozeznanie w lokalnych uwarunkowaniach.**

W zakresie poprawy kultury współpracy, poza niektórymi z propozycji sformułowanymi powyżej (a odwołującymi się na przykład do propagowania właściwego rozumienia zasady pomocniczości, czy motywowania obu stron do używania mechanizmów konsultacyjnych), nieodzowne są przede wszystkim działania informacyjne i edukacyjne.

Powinny one się opierać (co już zostało zarysowane w *Modelu współpracy*) na budowaniu wzajemnego, dobrego wizerunku organizacji pozarządowych i administracji, kształtowaniu postaw sprzyjających dobrej współpracy i wzmacnianiu zaufania obu stron. Jakkolwiek kultura współpracy musi zakorzenić się przede wszystkim na poziomie samorządów lokalnych, to polityka państwa na poziomie centralnym, bądź regionalnym (realizowana w ścisłej współpracy z samorządowymi urzędami marszałkowskimi) powinna się koncentrować na działaniach edukacyjnych i informacyjnych. Kultury współpracy nie da się wykreować instrumentami prawnymi. Państwo może natomiast wspierać proces rozwoju właściwych postaw i relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją, oferując dofinansowanie i pomoc merytoryczną np. w zakresie:

- **szkoleń z komunikacji interpersonalnej, rozwiązywania konfliktów, pracy grupowej – tych kompetencji brakuje reprezentantom obu stron.** Jak wykazały badania, deficyty w tych umiejętnościach są często przyczyną braku zaufania, niezrozumienia realiów funkcjonowania obu stron i niesatysfakcjonujących relacji i rzutują na całokształt współpracy międzysektorowej. Zasadne jest odbywanie przynajmniej części ze szkoleń w grupach mieszanych (pozarządowo-urzędniczych);
- **uruchamiania programów wymiany pracowników, wolontariuszy, stażystów,** które zwłaszcza w większych ośrodkach (miastach, powiatach, czy na poziomie wojewódzkim) pozwoliłyby reprezentantom obu stron współpracy zapoznać się ze wzajemną specyfiką funkcjonowania i budowałyby klimat prawidłowych relacji;

- **rozwijania mechanizmów sprzyjających lepszej komunikacji między oboma stronami współpracy**, w tym przede wszystkim upowszechniania narzędzi internetowych – istotną barierą rozwoju pożądaných relacji jest bowiem po prostu brak przepływu informacji między obiema stronami;
- **promowania i wspierania wspólnych (samorządowo-pozarządowych) przedsięwzięć, które mają na celu poprawę warunków życia w danej społeczności, i ogólnie społeczeństwa**. Mogą to być przykładowo, wspólne biuletyny, lokalne gazety, strony internetowe, czy doroczne spotkania i konferencje;
- **promowania praktyki wspólnego oceniania wzajemnych relacji i otwartego dialogu**, do czego może być przydatna na przykład formuła *Niezbędnika* do (samo)oceny współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową przygotowana w ramach projektu *Model współpracy*.³⁸

Kwestię peryferyjności współpracy, która tak wyraziście rysuje się na podstawie rezultatów uzyskanych dzięki IJW, należy potraktować raczej jako wyzwanie, czy dylemat, niż jako problem. Państwo, chcąc kreować politykę w tym obszarze, powinno zdecydować, jaki docelowo typ współpracy chce promować. Do wyboru są właściwie dwie możliwości.

- **Po pierwsze, można skupić się na najniższym poziomie – gmin, a w tym przede wszystkim gmin wiejskich.** Jak pokazały badania, tam właśnie infrastruktura współpracy jest relatywnie najmniej rozwinięta, ale jednocześnie jej przejawy powodują relatywnie największe zadowolenie po stronie sektora pozarządowego. Analizowaliśmy wyżej możliwe przyczyny tego stanu rzeczy, nie będziemy, zatem wracać tu do niniejszego wątku.

Gdyby okazało się, że rozwijanie współpracy międzysektorowej na poziomie lokalnym jest priorytetem, wówczas obecna polityka państwa wymagałaby pewnych zmian. Na przykład duża część rozwiązań sprzyjających rozwojowi infrastruktury współpracy, zawartych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (procedury konkursowe, fundusze wkładu własnego, rady działalności pożytku publicznego, centra wspierania organizacji, itp.) jest trudna do zastosowania

³⁸ Zob. Grzegorz Makowski: *Niezbędnik do (samo)oceny współpracy organizacji i administracji samorządowej* (wersja z dn. 19 października 2011 r.), Warszawa, ISP 2011 (maszynopis).

w małych gminach wiejskich. **W związku z tym należałoby dla tego poziomu opracować nieco prostsze mechanizmy współpracy** (być może niekoniecznie mające formę regulacji prawnej, a raczej opisanej i rekomendowanej „dobrej praktyki”). **Zdecydowanie warto stworzyć elastyczny katalog „dobrych praktyk”,** posiłkując się istniejącymi przykładami współpracy z małych gmin, gdyż, jak wcześniej stwierdzono, poziom współpracy na ich terenie jest mocno zróżnicowany. Lepiej do małych jednostek administracji przenosić przede wszystkim praktyki z innych podobnej wielkości, w których dane rozwiązanie się sprawdziło.

Kolejnym ważnym problemem jest brak transparentności współpracy, na co małe lokalne społeczności są szczególnie podatne. Chcąc poprawiać relacje międzysektorowe na tym poziomie, należałoby jednocześnie zapobiegać pojawianiu się „brudnych” samorządowo-pozarządowych wspólnot. Pojawiające się w nich związki personalne (czasem nawet rodzinne) między reprezentantami organizacji i urzędu samorządowego są tak naprawdę największą przeszkodą, aby współpraca międzysektorowa realizowała swój główny cel, jakim jest poprawa warunków życia lokalnej społeczności.

Nade wszystko jednak decyzja o koncentracji na poziomie lokalnym wymagałaby wypracowania kompleksowej strategii precyzyjnie opisującej, w jaki sposób (z pozycji centrum) państwo mogłoby wywierać wpływ na ten poziom współpracy międzysektorowej (na przykład w tym kontekście należałoby szczegółowo zaplanować sposób funkcjonowania nowego Funduszu Inicjatyw Pozarządowych, którego projekt powstaje właśnie przy Kancelarii Prezydenta RP³⁹).

- **Po drugie, priorytetem polityki państwa może być „podnoszenie” współpracy na wyższy poziom organizacji – regionalny bądź krajowy.** Wiąże się to m.in. z położeniem akcentu na rozwijanie współpracy w dużych ośrodkach (miastach, czy województwach), wspieranie federalizacji sektora pozarządowego, rozwijanie sieci organizacji, promowanie współpracy w skali regionu, czy kraju.

Realizowana obecnie polityka w dużym stopniu odpowiada właśnie powyżej nakreślonej wizji. Wydaje się jednak, że jest ona zbyt formalistyczna, co przejawia się istnieniem wielu rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, które w praktyce nie są

³⁹ Zob. Prezydencki projekt założeń Funduszu Inicjatyw Obywatelskich.

stosowane (znajduje to odzwierciedlenie na przykład w niskim poziomie zadowolenia ze współpracy)⁴⁰.

Ważnym krokiem przy wyborze powyższego modelu byłoby zatem skupienie się na wypracowaniu rozwiązań powodujących, że istniejąca infrastruktura zacznie rzeczywiście funkcjonować i przynosić oczekiwane rezultaty oraz, że dobre „miejskie” czy „regionalne” praktyki będą przenosić się na niższe poziomy współpracy międzysektorowej.

Należy jednocześnie podkreślić, że wybór jednego bądź drugiego wariantu kreowania polityki w obszarze peryferyjności współpracy nie anuluje wszystkich wcześniej sformułowanych wniosków i rekomendacji w zakresie zmniejszania nierówności między organizacjami a sektorem publicznym, czy rozwijania kultury współpracy. Decydując się jednak na położenie w polityce państwa nacisku na jeden bądź drugi aspekt, wszystkie wspomniane wcześniej rekomendacje należałoby odpowiednio sprofilować pod kątem albo realiów lokalnych albo rozwijania współpracy na poziomie regionu lub kraju.

W końcu należałoby także podjąć pewne działania odnośnie ostatniego z przywołanych w niniejszej ekspertyzie problemów, czyli miejsca radnych we współpracy między sektorami publicznym a pozarządowym. Warto nadmienić, że kwestia ta wyniknęła nie tyle z przeprowadzonych badań, ile z faktu, że nie pojawiła się ona samoistnie w ich trakcie, nie był to temat poruszany przez badanych.

Mimo upływu lat i różnych prób wykorzystania potencjału drzemącego w tej grupie nie udało się zrobić zbyt wiele, aby zmotywować radnych do bardziej aktywnego włączenia się w animowanie współpracy międzysektorowej. Ostatnia nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 roku podkreśliła nieco ich rolę – włączając ich na przykład w proces oceny wykonania programów współpracy z organizacjami, czy zobowiązując władze lokalne do przeprowadzania konsultacji projektów prawa miejscowego, które przecież jest uchwalane przez radnych. **To jednak zbyt mało, ponieważ jak wynika z badań, radni wciąż nie zaistnieli silniej w obrębie współpracy między organizacjami a administracją samorządową.**

⁴⁰ Marek Dudkiewicz, Grzegorz Makowski: *op. cit.*

- **W związku z tym należy powrócić do postulatów sformułowanych na podstawie badań z 2005 roku, które przede wszystkim zmierzały do rozszerzenia prawnych ram udziału radnych w procesie współpracy międzysektorowej.** Przykładowo, skoro po nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2010 roku pojawiła się instytucja lokalnej rady działalności pożytku publicznego (rozdział 6 ustawy), być może w przepisach regulujących powstawanie rad powinno zostać wprost sformułowane zalecenie, aby zasiadali w niej również członkowie organów stanowiących. Podobny zabieg można byłoby zastosować względem zespołów, czy ciał konsultacyjnych, których tworzenie przewiduje ustawa. Krótko mówiąc, zaleca się przegląd przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a być może również przepisów ustaw samorządowych, pod kątem podkreślenia w nich możliwej roli radnych jako elementu wzmacniającego współpracę międzysektorową.
- **Drugi ważny problem, który niezmiennie pojawia się w tym kontekście, to prawdopodobnie niska świadomość radnych znaczenia ich roli w animowaniu współpracy międzysektorowej.** W celu podniesienia tej świadomości w ramach polityki państwa należałoby przewidzieć działania edukacyjne i informacyjne skierowane do członków organów stanowiących, które mogłyby wpłynąć na zmianę ich nastawiania do tych kwestii.

Na koniec warto podkreślić, że prowadzenie polityki, która miałaby na celu podnoszenie jakości współpracy międzysektorowej powinno opierać się na trwałych, systematycznych i powtarzalnych działaniach, nie na jednorazowych konkursach grantowych, czy kampaniach edukacyjno-informacyjnych. Polityka w tym obszarze powinna również być monitorowana, na przykład przy pomocy narzędzi wypracowanych w ramach projektu *Model współpracy*, w tym zwłaszcza Indeksu Jakości Współpracy.

O INSTYTUCIE SPRAW PUBLICZNYCH

Fundacja Instytut Spraw Publicznych (ISP) jest jednym z wiodących polskich think tanków, niezależnym ośrodkiem badawczo-analitycznym. ISP powstał w 1995 roku. Poprzez prowadzenie badań, ekspertyz i rekomendacji dotyczących podstawowych kwestii życia publicznego Instytut służy obywatelowi, społeczeństwu i państwu. ISP współpracuje z ekspertami i badaczami z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych.

Wyniki projektów badawczych prezentowane są na konferencjach i seminariach oraz publikowane w formie książek, raportów, komunikatów i rozpowszechniane wśród posłów i senatorów, członków rządu i administracji, w środowiskach akademickich, a także wśród dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych.

Misja ISP:

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

Instytut Spraw Publicznych jest organizacją pożytku publicznego.

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

NOTY O AUTORACH

Magdalena Dudkiewicz – doktor, socjolog, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie prowadzi zajęcia z dziedziny pomocy społecznej, organizacji pozarządowych i animacji kultury w środowisku lokalnym. Badacz organizacji pozarządowych. Sekretarz redakcji kwartalnika „Trzeci Sektor”.

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

PARTNERZY PROJEKTU

„MODEL WSPÓŁPRACY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
i ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH. WYPACOWANIE
i UPOWSZECHNIENIE STANDARDÓW WSPÓŁPRACY”:

Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej,
Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Collegium Civitas, Sieć Wspierania
Organizacji Pozarządowych SPLOT, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich,
Związek Miast Polskich.