

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

ISSN: 1733-2265

Trzeci Sektor

kwartalnik o problematyce społeczeństwa obywatelskiego

numer specjalny – 2011/2012

numer
specjalny
2011/2012

W stronę partnerskiej współpracy

- model jako drogowskaz
- otoczenie prawne
- kultura współdziałania

numer specjalny – 2011/2012

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 ukazało się 25 numerów pisma oraz dwa numery specjalne w tym anglojęzyczny. Więcej informacji o kwartalniku można znaleźć na stronie internetowej pisma: www.kwartalnik.org.pl

W 2011 roku stałymi grantodawcami kwartalnika byli: Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności (w ramach Programu „Wspieranie organizacji pozarządowych 2010”) i Fundacja PKO Banku Polskiego.

POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



POLISH-AMERICAN
FREEDOM FOUNDATION



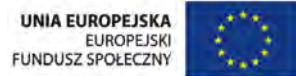
Fundacja
PKO Banku Polskiego



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 odbiorców – samorządów i organizacji.



Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH

Collegium Civitas
STUDIA SPOŁECZNE I POLITYCZNE



Publikacja dystrybuowana bezpłatnie

© Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012
Przedruk materiałów Fundacji Instytut Spraw Publicznych
w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu.
Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych jest dozwolone 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 Zagula-Holzer
Polska Fundacja Dzieci i Młodzieży
- dr Andrzej Juroś
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 Rozwoju 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	<i>Marek Rymsha Magdalena Dudkiewicz</i>	Współpraca międzysektorowa w Polsce. Jak ją modelować, jak standaryzować, jak mierzyć jej jakość? 2
Pryzmat	<i>Wojciech Łukowski Magdalena Dudkiewicz Andrzej Zybala</i>	W stronę zrównoważonego rozwoju współpracy międzysektorowej. 7 Lokalne uwarunkowania współpracy międzysektorowej. 19 Poziomy partycypacji obywatelskiej. 25
Punkty widzenia	<i>Grzegorz Makowski Anna Potok Urszula Budzich-Szukała</i>	Kompaktowa kultura współpracy. 34 Współpraca międzysektorowa na wsi 38 Podejście Leader jako metoda rozwoju lokalnego 42
Prawo	<i>Magdalena Arczewska</i>	Podsumowanie zmian w prawie o organizacjach pozarządowych w latach 2008–2011 46
Zarządzanie	<i>Zbigniew Wejcman</i>	Jak efektywnie zarządzać partnerstwem lokalnym. 59
Recenzje, omówienia	<i>Ewa Bogacz-Wojtanowska</i>	Jak pracować wspólnie [recenzja książki: Krzysztof Więckiewicz i inni, <i>Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych</i> , Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2011] 69
Model współpracy	<i>Piotr Masłowski Marek Dudkiewicz</i>	Czy ten model będzie modny? 74 Indeks Jakości Współpracy – praktyczne narzędzie zarządzania współpracą międzysektorową. 77
Abstrakty		Abstrakty. 82
Abstracts		Abstracts 85
O autorach		Noty o autorach 88 Informacja o kwartalniku „Trzeci Sektor” 90

Marek Rymsza
Magdalena Dudkiewicz



Współpraca międzysektorowa w Polsce. Jak ją modelować, jak standaryzować, jak mierzyć jej jakość?

Korzystając z możliwości wydawniczych, redakcja kwartalnika „Trzeci Sektor” postanowiła przygotowywać raz do roku numer specjalny pisma, bardziej zwarty tematycznie, o nieco uproszczonej formule (nie ma w nim działu VARIA oraz działu informacyjnego KONFERENCJE, SEMINARIA – RELACJE, wszystkie publikowane teksty dotyczą tematu przewodniego¹), kierowany za to do szerszego grona czytelników (ta miniseria wydawnicza jest rozprowadzana nieodpłatnie, a publikowane w numerach specjalnych artykuły są również zamieszczone i możliwe do pobrania w Internecie²). Zaplanowaliśmy cztery takie numery. Oddajemy do rąk czytelników drugi z nich. Podobnie jak pierwszy, został on przygotowany w ramach projektu systemowego „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”.

Pierwszy numer specjalny, zatytułowany *Jak współpracować: administracja publiczna – sektor pozarządowy*, został opublikowany na przełomie 2010 i 2011 roku i był poświęcony kształtującemu się w Polsce modelowi współdziałania międzysektoro-

wego, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji prawnych i standardów współpracy. W tamtym numerze wielu autorów odwoływało się do wyników prowadzonych w ramach projektu badań empirycznych i pisanych na ich podstawie ekspertyz. Niniejszy numer ma nieco inny charakter – przeważają w nim wprawdzie teksty przygotowane przez osoby zaangażowane w realizację projektu (głównie są to członkowie Komitetu Ekspertów, o którym piszemy niżej), znacznie jednak wykraczające poza jego ramy, traktujące o zagadnieniach szerszych, rzec można: „okołoprojektowych”. Jakie zagadnienia związane z międzysektorowym współdziałaniem poruszamy na łamach pisma?

W stronę zrównoważonego rozwoju współpracy międzysektorowej i kultury partnerstwa?

Wojciech Łukowski³ wskazuje potrzebę zrównoważonego rozwoju współpracy międzysektorowej, prezentując różne, w pewnym sensie konkurujące ze sobą, teoretyczne ujęcia tej współpracy. Różnice

¹ Numery specjalne można uznać za numery w pełni monograficzne.

² Z tego względu numery specjalne nie są objęte prenumeratą. Wszyscy prenumeratorzy pisma otrzymują numery specjalne jako numery dodatkowe, ale prenumeratą roczną są objęte cztery kolejne numerowane (rozprowadzane odpłatnie) wydania pisma. Pierwszy numer specjalny, podobnie jak niniejszy, jest dostępny na stronie internetowej www.kwartalnik.org.pl. Liczba odsłon i pobrań przerosła przewidywania redakcji. Mamy nadzieję, że w dłuższej perspektywie przyniesie to większe zainteresowanie także podstawowymi, numerowanymi edycjami kwartalnika „Trzeci Sektor”.

³ Przywołując artykuły zamieszczone w tym numerze kwartalnika „Trzeci Sektor”, wymieniamy tylko nazwiska ich autorów. W wypadku pozostałych publikacji podajemy w przypisach ich pełne noty bibliograficzne.

występują przede wszystkim między podejściem *governance*, w którym docenia się partnerskie współzrządzenie i dialog obywatelski, a podejściem *new public management*, zakładającym potrzebę przenoszenia biznesowej kultury zarządzania, opartej na relacjach hierarchicznych, do instytucji i procesów decyzyjnych w sferze publicznej. Analizując współpracę międzysektorową w Polsce, autor zauważa, że zagrożeniem dla tytułowego zrównoważonego rozwoju jest nie tyle możliwość zbyt mocnego przechylenia się w kierunku kultury *governance* opartej na relacjach horyzontalnych czy kultury *new public management* opartej na relacjach wertykalnych, ile zjawisko klientelizmu. Postawmy sprawę jasno. Klientelizm z oczywistego względu – jako kultura podporządkowania się słabszym silniejszym – daleki jest od idei *governance*, ale nie jest przecież także formą *new public management*. Jest mniej lub bardziej wynaturzoną i, w gruncie rzeczy, starą, nie nową formą współdziałania, niewartą upowszechniania bez względu na nasze orientacje teoretyczne. Niestety, kulturze klientelizmu sprzyja nierównowaga stron współpracy. Autor zaznacza jednak, że klientelizm nie jest jedyną możliwą deformacją relacji władz i instytucji samorządowych z organizacjami sektora obywatelskiego. Zdeformować przez odpowiednie (a raczej nieodpowiednie) działania można bowiem każde rozwiązanie, oparte na najbardziej szczytnych ideach i uprawomocnione przez najlepsze teorie.

Magdalena Dudkiewicz analizuje lokalne uwarunkowania współpracy, zastanawiając się, gdzie jest tak zwany złoty środek między przeregulowaną a niedoregulowaną współpracą. Zaznacza, że próbując odpowiedzieć na to pytanie, trzeba uwzględnić poziom tej współpracy. Na szczeblu lokalnym – w gminie – należy pozostawić więcej miejsca na obyczaj czy reguły nieformalne (co nie musi oznaczać familiaryzmu czy nieuczciwego kumoterstwa), choćby dlatego, że jest tam wyższy poziom spersonalizowania relacji instytucjonalnych. Z drugiej strony, to właśnie te spersonalizowane relacje, jeśli nie będą wsparte wysokimi kwalifikacjami etycznymi (przede wszystkim uczciwością), łatwo mogą się przerodzić w grę interesów grupowych przykrytych fasadą budowania „społeczeństwa obywatelskiego”. Autorka wskazuje także nierówny roz-

wój stron współpracy (silniejsze i lepiej zorganizowane struktury samorządowe) oraz możliwość i częste występowanie elementów rywalizacji na styku tego, co samorządowe, z tym, co pozarządowe. Nadmiaru ambicji politycznych po obu stronach nie utemperują jednak żadne prawne regulacje.

Czy polskie prawo o organizacjach pozarządowych jest przeregulowane czy niedoregulowane? **Magdalena Arczewska** podsumowuje działalność polskiego ustawodawcy w tym zakresie z okresu minionej kadencji parlamentarnej. Autorka nie udziela jasnej odpowiedzi na tak postawione pytanie. Zwraca jednak uwagę na stosunkowo niski poziom efektywności samego procesu legislacyjnego. Z jednej strony, ustawodawca może się pochwalić starannie oraz – dodajmy – zgodnie z zasadami dialogu obywatelskiego i kultury *governance* przygotowaną szeroką nowelizacją *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, czyli najważniejszego dla współpracy międzysektorowej aktu prawnego. Z drugiej strony, mamy do czynienia z dużą liczbą podjętych prac nad nowelizacją różnych aktów prawnych, których nie udało się zamknąć przed końcem kadencji, co oznacza ni mniej, ni więcej, że prace nad nimi w nowej kadencji trzeba zaczynać od początku.

Tekst **Grzegorza Makowskiego** poświęcony angielskim kompaktom, czyli porozumieniom o współpracy między rządem i trzecim sektorem, wzmacnia argumentację **Magdaleny Dudkiewicz**. Zapisy kompaktu nie są regulacjami prawnymi i mają charakter ramowych zasad, nie zaś szczegółowej „instrukcji obsługi”. Trudno więc mówić o współpracy przeregulowanej. A kompakty – jak pokazują doświadczenia angielskie i walijskie (w Szkocji wypracowano nieco inną kulturę współdziałania) – wydatnie tę współpracę usprawniają⁴. Praktyczna pozytywna weryfikacja to najważniejszy argument podnoszony przez **Grzegorza Makowskiego**. Nie tylko można uchronić się przed przeregulowaniem współpracy międzysektorowej – przede wszystkim warto.

Zbigniew Wejcman przybliży z kolei funkcjonowanie partnerstw lokalnych. Partnerstwa te określa się jako trójsektorowe (władza lokalna – lokalne organizacje pozarządowe – lokalni przedsiębiorcy), ale są one (a przynajmniej powinny być) otwarte, jak

⁴ Por. także: J. Lewis: *Relacje państwo – sektor ochotniczy w Wielkiej Brytanii*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 8.

podkreśla autor, na uczestnictwo obywateli zrzeszonych w organizacjach bez osobowości prawnej, korzystających w swoich działaniach społecznych z osobowości prawnych innych podmiotów⁵ lub w ogóle niezrzeszonych, aktywnych społecznie w pewnym sensie na własną rękę. Niektórzy badacze wprost piszą o rozwoju we współczesnych państwach demokratycznych czwartego sektora, będącego zbiorem organizacji i inicjatyw nieformalnych⁶. Może więc warto mówić po prostu o wielosektorowych partnerstwach, tak jak mówi się o wielosektorowej polityce społecznej?⁷ **Zbigniew Wejman** przybliża zasady tworzenia i funkcjonowania partnerstw lokalnych, koncentrując się na sferze dobrego zarządzania nimi. Podkreśla, że nie ma jednej recepty na sprawne zarządzanie, gdyż narzędzia i zasady trzeba dopasować do lokalnej kultury współpracy i kultury organizacyjnej interesariuszy (członków partnerstwa), przede wszystkim zaś do poziomu sformalizowania samego partnerstwa. Ten może być wynikiem różnych uwarunkowań, ale najlepiej, jak sugeruje autor, gdy jest świadomie przyjmowanym i pielęgnowanym rozwiązaniem.

Wiele partnerstw lokalnych w Polsce zostało zawiązanych na obszarach wiejskich dzięki programowi Leader (i Leader+). Współpracę międzysektorową opartą na podejściu Leader przybliży w tym numerze kwartalnika **Urszula Budzich-Szukała**. Podejście to, wbrew prostym skojarzeniom, nie odwołuje się do instytucji lokalnego liderstwa. Termin „*leader*” nie pochodzi bowiem od angielskiego słowa „*leader*”, ale – jak podkreśla autorka – powstało jako akronim od określenia w języku francuskim, „oznaczającego powiązania między działaniami na rzecz rozwoju gospodarki wiejskiej”. Autorka podkreśla owocny dla rozwoju społeczności wiejskich dorobek podejścia Leader w pierwszych latach jego stosowania w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Jednocześnie wskazuje zagrożenia związane z efektem skali. Szerokie, mechaniczne upowszechnianie tego podejścia przy wykorzystaniu formalnych regulacji administracyjnych zabija w nim to, co stanowiło jego wartość dodaną – kulturę partnerstwa.

Specyfiki współpracy międzysektorowej w gminach wiejskich dotyczy także opracowanie **Anny Potok**. Autorka przybliży tradycyjne formy aktywności społecznej i obywatelskiej na wsi i omawia ich obecne przemiany. Polska więc się zmienia (modernizuje), proces ten nie może więc ominąć sfery współpracy. Czy jest to jednak zrównoważony rozwój, jak go ujmował **Wojciech Łukowski**? **Anna Potok** raczej apeluje o ten zrównoważony rozwój, niż potwierdza taki właśnie stan rzeczy. W tym wymiarze postuluje konieczność odpowiedniego wykorzystania i ukierunkowania funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich.

Andrzej Zybala wskazuje, że współpraca międzysektorowa powinna służyć rozwojowi partycypacji obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi. Przybliży on koncepcję Sherry R. Arnstein, która wyróżniła osiem rodzajów relacji władzy publicznej z obywatelami i odpowiadających im modeli partycypacji obywatelskiej. Koncepcja ta, określana jako drabina partycypacji obywatelskiej, sugeruje, że rozwój kultury partycypacji obywatelskiej polega na osiąganiu kolejnych „stopni wtajemniczenia” przez odpowiednie kształtowanie relacji między światem władzy publicznej i jej instytucji a światem społeczeństwa obywatelskiego i jego struktur. Polska, jak wskazuje końcowy fragment artykułu, nie weszła na tej drabinie zbyt wysoko, a na pewno znajduje się niżej niż Wielka Brytania.

Magdalena Dudkiewicz kończy rozważania sugestią, aby poszukując optymalnego charakteru relacji między organizacjami pozarządowymi i instytucjami samorządowymi, pamiętać o uwzględnieniu korzyści społecznych. Zoperacjonalizujemy tę sugestię. Droga do znalezienia wspomnianego na wstępie „złotego środka” między niedoregulowaniem i przeregulowaniem współpracy międzysektorowej, między dowartościowaniem tego, co samorządowe, i tego, co pozarządowe, nie wiedzie przez aptekarskie pomiary interesów stron współpracy i poszukiwanie równowagi między nimi, ale przez koncentrację na maksymalizacji korzyści strony trzeciej – społeczności lokalnej, której powinny służyć organizacje i instytucje obu współdziałających

⁵ Przykładem rada rodziców w szkole – niemająca osobowości prawnej, ale korzystająca z osobowości prawnej szkoły, czy grupa charytatywna istniejąca przy konkretnym kościele i korzystająca z osobowości prawnej parafii.

⁶ N. Johnson: *Mixed Economies of Welfare. A Comparative Perspective*, Prentice Hall Europe, London 1999.

⁷ M. Grewiński: *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogiki Społecznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa 2009.

sektorów. Im więcej korzyści społecznych ze współpracy międzysektorowej, tym prawdopodobnie bliżej „złotego środka” w jej regulowaniu. I bliżej zrównoważonego rozwoju współpracy, o którym pisze **Wojciech Łukowski**.

Po pierwsze: komunikacja

W tym numerze kwartalnika czytelnik znajdzie, oprócz rozważań bardziej ogólnych, także elementy podsumowania dorobku projektowego. Przedstawiamy bowiem trzy najważniejsze rezultaty dwuletnich prac: *Model współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Indeks Jakości Współpracy (omówione przez osoby będące ich współautorami: **Piotra Masłowskiego** – model i **Marka Dudkiewicza** – indeks) oraz *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, który dla kwartalnika zrecenzowała **Ewa Bogacz-Wojtanowska**.

Zachęcając do zapoznania się z tymi krótkimi opracowaniami – oraz do sięgnięcia do materiałów źródłowych (modelu, indeksu i poradnika) – warto pokusić się o pewną refleksję dotyczącą wyraźnego założenia natury organizacyjnej, które było konsekwentnie realizowane podczas trwania projektu⁸. Mielśmy tutaj do czynienia z ciekawym i pożytecznym doświadczeniem – lider projektu, Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, w procesie zarządzania tym przedsięwzięciem (realizowanym przecież w formule partnerstwa) zdecydowanie postawił na stałą komunikację i współpracę partnerów. W warstwie techniczno-organizacyjnej służyła temu, pełniąc funkcję grupy sterującej, Rada Partnerów, a w działaniach merytorycznych odgrywał tę rolę Komitet Ekspertów, do którego każdy z partnerów delegował dwóch swoich przedstawicieli. Za szczególnie cenne i wcale nieoczywiste należy uznać funkcjonowanie Komitetu Ekspertów, będącego autonomicznym ciałem merytorycznym, przed którym postawiono takie zadania, jak „wytyczanie szczegółowych celów badań prowadzonych w ramach projektu”, „dokonywanie akceptacji merytorycznej wypracowanych raportów”,

„podejmowanie decyzji dotyczących ostatecznego kształtu modelu współpracy”⁹.

Najważniejszą jednak, chociaż trudną do zapamiętania w dokumentach funkcją Komitetu Ekspertów było „wymuszanie” merytorycznej dyskusji między ekspertami reprezentującymi poszczególnych partnerów. Te comiesięczne spotkania z oczywistych względów były pożyteczne dla prowadzonych w ramach projektu prac – z pewnością pozwoliły podwyższyć jakość powstających w nim produktów. Były także pożyteczne i zwyczajnie przyjemne dla ich uczestników – spotykały się na nich i wymieniały poglądy osoby, które często nigdy wcześniej nie miały ku temu okazji, co, z jednej strony, czyniło posiedzenia Komitetu Ekspertów bardziej owocnymi, z drugiej zaś strony, pozwalało ich uczestnikom skonfrontować często utarte już poglądy z innymi stanowiskami, podejściami teoretycznymi, doświadczeniami – empirycznymi i naukowymi.

Taka formuła działania wydaje się warta podkreślenia – powoływanie tego rodzaju platform merytorycznej komunikacji należy uznać za ważne i pożądane dla przedsięwzięć, w których realizacji bierze udział wiele podmiotów o zróżnicowanych doświadczeniach. To może w stosunku do podstawowych celów projektu skutek poboczny, ale niewątpliwie godny odnotowania.

Wypracowano model współpracy – i co dalej?

Dwuletni projekt systemowy dobiegł końca. Największe wyzwanie to upowszechnienie jego założeń i wdrożenie elementów składowych. Jak sprawić, żeby wypracowane rozwiązania (w języku kultury projektowej – produkty) przeniknęły do praktyki społecznej, a model, podręcznik czy indeks współpracy nie stały się kolejnymi „zasobami szufladowymi”? W znacznym stopniu powodzenie zależy od przekonania „ważnych osób”, że to ma sens, i od znalezienia w lokalnych społecznościach emisariuszy, którzy stworzą „modę na model” – przekonają praktyków współpracy, że nie jest to uniwersalny i tym samym nikomu niepasujący schemat, ale rama

⁸ Jedno z nas (Magdalena Dudkiewicz) uczestniczyło w realizacji projektu jako członek Komitetu Ekspertów i ma informacje „z pierwszej ręki” na temat działań projektowych, drugie (Marek Rymsza) nie uczestniczyło i zachowuje pewien dystans wobec dorobku projektowego. W tekście są obecne (przeplatają się) obie perspektywy.

⁹ Por. <http://www.pokl541.pozYTEK.gov.pl/Zarzadzanie,projektem,36.html> [dostęp: 30 grudnia 2011 roku].

pomocna w wypracowaniu własnych, lokalnie użytecznych standardów współpracy międzysektorowej. Jak zostało to zresztą podkreślone w modelu, decydująca jest w tym zakresie kultura współpracy – właściwa legislacja bez takiego kulturowego, w znacznym stopniu mentalnościowego wsparcia pozostanie tylko ładną, lecz mało praktyczną „wymuszką”.

Rzecz w tym, żeby proces wdrożenia, rozumiany także jako nieustający dyskurs ukierunkowany na wypracowywanie lokalnego sposobu funkcjonowania, potraktować jako szansę, nie zaś utrudnienie. Tutaj jest potrzebne prawdziwie partycypacyjne podejście – wtedy wypracowywanie sposobu dostosowania modelu współpracy do lokalnych warunków już będzie elementem „współpracy właściwej”. Samo przejście przez ten proces – o ile nie będzie jedynie pozorowaniem działań, poprawnościową „pokazówką” – powinno podnieść jakość współpracy, ponieważ niezależnie od ostatecznego rezultatu, już kontakt i dyskusja obu stron – administracji publicznej i organizacji pozarządowych – sprawi, że się lepiej poznają i zrozumieją swoje ograniczenia i warunki funkcjonowania, a to zawsze dobry prognostyk na przyszłość wspólnego działania. Mamy do czynienia z pewnym paradoksem: z jednej strony, celem całego przedsięwzięcia jest zaistnienie modelu na wszystkich szczeblach administracji i we wszystkich dziedzinach współpracy międzysektorowej, z drugiej jednak strony, nie może się to udać bez postawienia na jego lokalne zakorzenienie.

Wymaga to świadomej zgody na pewne modyfikacje, zawężenia i rozszerzenia, po prostu na elastyczność w stosowaniu tego narzędzia, a także

odejścia od standardowego i sztywnego myślenia projektowego, które jest nastawione na rezultat, osiągnięcie konkretnego, założonego na wstępie celu. We wdrażaniu modelu – rozumianego nie tylko jako określona procedura, lecz przede wszystkim jako narzędzie służące do zainicjowania ważnego procesu, upowszechnienia pewnego stylu współdziałania podmiotów publicznych i społecznych – równie ważny jak wskazany wyżej cel projektu jest sam proces jego osiągnięcia. Powinien on być oceniany nie tylko z punktu widzenia uzyskanego skutku (udało się upowszechnić model albo nie udało się upowszechnić modelu), ale także z punktu widzenia osiągniętej przez obie strony satysfakcji proceduralnej – poczucia sensu takiego procedowania dla wypracowywania użytecznych rozwiązań. To niemal podręcznikowa sytuacja, w której zorientowanie na skutek nie może być uznane za ważniejsze niż proces dochodzenia do tego skutku – bez takiego „miękkiego” podejścia nie zostanie wypracowana i zinternalizowana kultura współpracy, a to z kolei grozi albo odrzuceniem modelu jako sztucznie narzuconego tworu, albo, w najlepszym razie, wypracowaniem metody pozorowania jego stosowania. To klasyczna sytuacja, w której pytanie: „Jak to zrobić?” jest jeśli nie ważniejsze, to przynajmniej równie ważne jak pytanie: „Czy to się uda?”

Niech czytelnik sam oceni, jakie są realne szanse. Zapraszamy do lektury!

*Marek Rymśza,
redaktor naczelny*

*Magdalena Dudkiewicz,
sekretarz redakcji*

Wojciech Łukowski



W stronę zrównoważonego rozwoju współpracy międzysektorowej

Na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi można patrzeć z co najmniej kilku różnych punktów widzenia, tym samym niektóre kwestie dostrzegać wyraźniej, inne zaś pomijać czy marginalizować. Co innego będzie się wówczas stawalo „tłem”, a co innego „figurą”. Dopiero uwzględnienie kilku perspektyw pozwala wyostrzyć obraz i oddzielić to, co ważne, od tego, co marginalne. W niniejszym opracowaniu współpraca międzysektorowa jest analizowana z perspektywy socjopolitycznej, która uwzględnia relacje między polityką a społeczeństwem, w tym wypadku zaś – między polityką lokalną a społecznością.

Rozważania o współpracy międzysektorowej w Polsce warto zacząć od tego, że samorząd lokalny kieruje się dwiema uzupełniającymi się logikami działania – polityczną i publiczną (polityki publiczne), z kolei organizacje pozarządowe również posługują się dwiema logikami – publiczną i ekspresyjno-środowiskową¹. Należy także przyjąć założenie, że między podmiotami samorządu a organizacjami pozarządowymi dokonuje się proces wymiany o charakterze transakcji (dawania i brania) – transakcji opartych na uświadamianych i nieuświadamianych przesłankach. I być może „współpraca” jest tylko jedną z form tej wymiany, najbardziej pożądaną, mającą wsparcie instytucjonalne, finansowe i prawne. Wymiana ta może się dokonywać na

kilku poziomach i przyjmować formę od intensywnej do sporadycznej. Transakcje mogą mieć charakter równoległy, krzyżowy i ukryty². Należy przy tym uwzględnić również kwestię kosztów transakcyjnych i stylów rządzenia, w których obrębie następuje ta współpraca.

Zacznijmy od próby wyjaśnienia, na czym polegają „logiki”, w których działają jednostki samorządu lokalnego i organizacje pozarządowe. Chcę podkreślić, że ich odrębność (swoistość) może stanowić w większym stopniu o ich sile i autonomii, a więc pośrednio o dobrej współpracy, z kolei wszystkie jawne i ukryte próby naruszania tej autonomii prowadzą raczej do zastępowania współpracy kooptacją czy dominacją.

¹ Logika polityczna to logika rywalizacji, której najpełniejszy wyraz mamy w kolejnych wyborach. Logika publiczna dotyczy rozwiązywania problemów społeczności lokalnej, co znajduje swój wyraz między innymi w programach rozwiązywania problemów społecznych. Logika, którą nazwałem ekspresyjno-środowiskową, dotyczy dawania wyrazu artykulacji potrzeb określonego środowiska społecznego.

² Inspiruję się tutaj analizą transakcyjną, która zawiera dość uproszczony, choć jednocześnie inspirujący model wymiany, jakiej między sobą dokonują aktorzy. Model ten wymagałby odrębnego rozwinięcia. W tym miejscu pragnę zwrócić jedynie uwagę na to, że „gry” między samorządem a organizacjami samorządowymi mogą się rozgrywać między innymi w takim oto planie, że samorząd występuje w roli „rodzica” czy „dorosłego”, a organizacje pozarządowe mogą występować w roli „dziecka”, co może mieć negatywne skutki dla partnerskich sposobów wymiany.

Polityczność samorządów i organizacji społecznych jako podmiotów współpracy

Polityczna logika działania samorządu nie budzi, jak się wydaje, wątpliwości: mechanizm demokratyczny wymusza co cztery lata mobilizację, doprowadzając do powołania rad gmin i powiatów, sejmików wojewódzkich oraz organów wykonawczych – wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów i zarządów województw z marszałkiem na czele. Warto jednak dostrzec, że logika ta ma dość złożony charakter, odbywa się na kilku poziomach jednocześnie i według zróżnicowanych reguł, w których szczególnie uprzywilejowana jest pozycja wójta, burmistrza i prezydenta – ze względu na wybór bezpośredni i posiadane kompetencje. Słabszy status mają radni, a także starostowie – ze względu zarówno na to, że są wybierani pośrednio, jak i na ograniczone kompetencje i możliwości budżetowe. Silna wydaje się za to pozycja marszałka województwa. Co prawda nie jest on wybierany bezpośrednio, dysponuje jednak – zwłaszcza w związku z unijnym wsparciem – okazałymi funduszami, jest również mocno ulokowany politycznie.

Czy współpraca z organizacjami pozarządowymi powinna dotyczyć również sfery politycznej – opartej na rywalizacji o zdobycie władzy, jej utrzymanie czy przynajmniej wywieranie na nią wpływu? Można sobie wyobrazić sytuację, w której organizacja pozarządowa angażuje się w poparcie zarówno określonego kandydata czy lokalnego ugrupowania, jak i nawet partii politycznej.

Sądzę, że tego typu aktywność – również swoista współpraca – jest jak najbardziej uprawniona. Czy organizacje pozarządowe mają bowiem jedynie cierpliwie czekać na kolejne rozdanie polityczne i dostosowywać się do wyniku wyborczego? Rzecz jasna, w polskich realiach, szczególnie tam, gdzie istnieją praktyki klientelistyczne, przyjęcie takiej postawy może się zakończyć próbami zwalczania, a przynajmniej odmowy wspierania określonych organizacji pozarządowych po wygranych wyborach. Można jednak patrzeć na to w kategoriach swobodnego języka obywatelskiego.

Sądzę jednocześnie, że aktywność obywatelska (pozarządowa) w okresach między wyborami powinna koncentrować się na współpracy wokół tworzenia, realizowania i monitorowania polityk publicznych. Przy czym możemy mieć do czynienia z co najmniej trzema odmiennymi wariantami takiej współpracy, rozgrywającymi się w formule biurokratycznej, *new public management* oraz *governance*.

Chciałbym przy tym wyraźnie podkreślić, że nie zawsze warianty te stanowią w pełni uświadomianą formę funkcjonowania lokalnej władzy. Sięga się po nie mniej lub bardziej intuicyjnie i wybiórczo. Można się zatem zastanawiać, czy w tych warunkach są to jeszcze takie właśnie formuły. Dość trudno przecież wyobrazić sobie kształtowanie transakcji w obrębie lokalnej przestrzeni społecznej według formuły *governance* bez uświadomienia sobie jej złożoności. Muszą zresztą być jej świadomi wszyscy uczestnicy wymiany, a nie tylko czołowy podmiot, jakim jest samorząd.

Odnosząc się do polskich realiów, na których bliższą prezentację nie ma tutaj miejsca, optowałbym za współpracą, która rozgrywa się w formule mieszanej, złożonej z elementów *new public management* i *governance*³. Nie byłaby ona zapewne wolna od słabości, choćby takiej, że zlecenie zadań publicznym organizacjom pozarządowym może być w istocie jedynie formą *outsourcingu*, czyli czynieniem z podmiotów trzeciego sektora zależnego klienta samorządu, i dość trudno byłoby jednocześnie widzieć taką organizację w roli partnera społecznego, który dysponuje znaczną autonomią finansową i organizacyjną. Dużo w tym wypadku zależy zatem nie tyle od rozwiązań formalnoprawnych, ile od kultury współpracy, której nie można zadekretować.

Za pożyteczne uznaję zatem pokazanie, co się może dziać wtedy, kiedy współpraca odbywa się w warunkach klientelizmu, reguł biurokratycznych, *new public management* czy *governance*. Jaki charakter ma wówczas wymiana, jakie są możliwe zyski i jakie trzeba ponieść koszty, gdyż (niemal) zawsze są jakieś koszty, z czego nie zawsze zdajemy sobie sprawę.

³ *New public management* jest próbą wprowadzenia reguł rynkowych do sektora publicznego. Takiego skonstruowania jego mechanizmów, aby usługi i dobra w nim powstające były jak najwyższej jakości i były dostarczane ekonomicznie, efektywnie i skutecznie (nie wyklucza się również delegowania zadań publicznych na podmioty prywatne). Wśród zarzutów kierowanych wobec tego podejścia jest i taki, że prowadzi ono co prawda do profesjonalizacji usług publicznych, wyplukuje jednak sferę publiczną z partycypacji i innych mechanizmów demokratycznych. *Governance* jest próbą skutecznego i responsywnego połączenia różnych elementów, najlepiej wszystkich z zakresu zarządzania sprawami publicznymi, uczynienia sfery publicznej naprawdę przejrzystą, ale bez utraty takich cech, jak efektywność i skuteczność. Por. na przykład: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.): *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo K.E. Liber, Warszawa 2010.

Poniższe rozważania są ulokowane w wymiarze paradygmatu *governance*. Są nim inspirowane, nie po to jednak, aby budować model *good governance* dla społeczności lokalnych w Polsce, ale raczej po to, żeby zastanowić się nad tym, co płynie z analiz czynionych w obrębie tego paradygmatu dla warunkowań współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi, szczególnie problemu kosztów transakcyjnych.

Podstawowym mechanizmem staje się wymiana, nie zaś delegowanie czy oktrojowanie, czyli arbitralne narzucanie z góry. Negocjacje przebiegają między reprezentantami różnych organizacji – władzami, związkami, stowarzyszeniami, partiami, komitetami wyborczymi. Decyzje są podejmowane w bezpośrednich interakcjach między uczestnikami tych procesów. Odróżnia to te systemy nie tylko od hierarchii, ale także od rynków. Niemal nieuchronnie powstają jednak aktorzy, którzy tworzą korporacje lub związki. Odnosząc to do poziomu lokalnego, dość trudno sobie wyobrazić – nawet w stosunkowo niewielkiej gminie – żeby burmistrz podejmował decyzje, rozmawiając z każdym przedsiębiorcą czy z każdą organizacją pozarządową z osobna. Oczywiście może to robić, ale chcąc mieć poczucie, że taka konsultacja (takie doradztwo czy współdecydowanie) ma moc wiążącą, powinien to czynić właśnie przez zrzeszenia przedsiębiorców, reprezentacje organizacji pozarządowych, przybierających często korporacyjny charakter⁴.

Wójt, burmistrz lub prezydent jest obdarzony szczególnym mandatem *primus inter pares*. Oprócz wymiany ze wspomnianymi wyżej aktorami pozostaje on jednak jeszcze w relacjach transakcyjnych z własną partią, innymi partiami czy lokalnymi komitetami wyborczymi, radą gminy, zarządem województwa, komisjami konkursowymi, bankami i często również pojedynczymi obywatelami⁵. Można powiedzieć, że jest to konsekwencja przypisanego mu ustawowo kompetencji i zdobytego mandatu wyborczego.

Czemu służy ta wymiana – czy większej skuteczności, wykonywaniu zadań i rozwiązywaniu pro-

blemów, czy w pierwszym rzędzie maksymalizowaniu wygranej i utrzymaniu władzy politycznej? Partie polityczne, komitety wyborcze lub poszczególne osoby mogą (choć nie muszą) dążyć do władzy nie po to, aby działać dla dobra wspólnego, osiągnięcia określonych celów zbiorowych czy rozwiązywania problemów, ale po to, aby wspierać konkretne partykularne interesy, zwiększać szanse patronatu. Społeczne problemy zazwyczaj dopiero wtedy stają się problemami wymagającymi politycznych rozwiązań, gdy zagrażają utrzymaniu władzy.

W wielu polskich społecznościach lokalnych miejscowi politycy podkreślają od lat, że „u nich nie ma polityki, u nich rozwiązuje się problemy”. Można by zatem przyjąć, że są politykami praktykującymi *governance*. Tak jednak nie jest. Raczej mamy do czynienia z mniej lub bardziej świadomym myleniem dwóch porządków – politycznego i polityk publicznych, a może jak najbardziej świadomym przykrywaniem politycznej rywalizacji ideologią polityk publicznych. Być może udałoby się tego uniknąć, gdyby oba porządki były traktowane jako funkcjonalne i ważne. Rywalizacja polityczna miałaby charakter prawomocny, nie zaś – jak to jest obecnie – podejrzanego działania, a jej przedmiotem mógłby być głównie spór o polityki publiczne, zarówno o ich treść, jak i o efektywność w ich realizacji.

Niejasność w tej kwestii jest jedną z przyczyn prowadzących do tego, że niepomierne rosną koszty transakcyjne współpracy, wymiany między aktorami. Wbrew temu, co sugerują zwolennicy koncepcji *governance*, relacji tych wcale nie określają transparentne regulacje, ale często klientelistyczne powiązania, czasami zaś po prostu zwykła incydentalność i przypadkowość. *Governance* nie należy definiować wybiórczo, lecz jako całość zbiorowych regulacji, które dotyczą określonych problemów (określonego społecznego stanu rzeczy) i mogą znaleźć uprawnienie we wskazaniu zbiorowych interesów⁶. W ten sposób będzie możliwe otwarcie na rzeczywiste siły tworzące przestrzeń lokalną, a nie tylko na te, które mniej lub bardziej modelowo sobie zaprojektujemy.

⁴ Korporacyjność sama w sobie nie jest czymś złym, staje się zła jednak wtedy, gdy skupione w korporacji podmioty udają, że nie są korporacją.

⁵ W rozmowie ze mną burmistrz pewnego miasta stwierdził, że mógłby robić w życiu jeszcze różne rzeczy, ale nigdy nie chciałby być lekarzem, który musi codziennie rozmawiać z kilkunastoma lub kilkudziesięcioma pacjentami, jest bowiem wyczerpany już po kilku godzinach przyjmowania obywateli i wysłuchiwanie ich trosk czy problemów.

⁶ M. Zürn: *Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz*, [w:] M. Zürn, G.F. Schuppert (red.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*, „PVS – Politische Vierteljahresschrift”, z. 41, Wiesbaden 2008, s. 553–580.

Na przykład wtedy, gdy planujemy rozwiązanie określonych problemów i zakładamy, że najbardziej adekwatną do tego formułą będzie partnerstwo publiczno-prywatne (a w przyszłości może nawet partnerstwo publiczno-społeczne albo nawet publiczno-prywatno-społeczne), możemy zderzyć się z trudnym problemem, jakim będzie traktowanie tego partnerstwa nie w kategoriach *good governance* (na poziomie deklaracji czy zawartych porozumień umówimy się, że realizujemy w ten sposób dobre rządzenie), ale – na poziomie rzeczywistym – w kategoriach dążenia przez każdego z partnerów do maksymalizacji własnych zysków. Partner publiczny uzyska dodatkowo argumenty przemawiające za reelekcją, stworzy (rozszerzy) bowiem system patronatu, partner społeczny czy prywatny stanie się zaś sprawdzonym i godnym zaufania „klientem” władzy publicznej. Nie wzmocni tym samym transparentność relacji, ale umocni się przekonanie, że dobre relacje między partnerami to w istocie rzeczy relacje ukryte, nastawione na maksymalizację partykularnych korzyści. Chodzi przy tym przecież o dobrowolną współpracę, ale podejmowaną między aktorami, którzy działają według różnych logik⁷. Są to zatem:

- politycy lokalni, którzy są związani ze swoją społecznością, a ich działania w pierwszym rzędzie są określone terytorialnie (zależność od wyborców i miejscowych struktur decyzyjnych) – ich logika działania opiera się na zdobywaniu i utrzymywaniu władzy oraz na demokratycznych wyborach,
- przedsiębiorcy, którzy kierują się w swoich działaniach sytuacją rynkową – nie podlegają wyraźnym ograniczeniom terytorialnym działalności, ale są związani z miejscem, w którym jest ulokowana ich firma. Przestrzeń odgrywa dla nich rolę w takim stopniu, w jakim wiąże się z przewyżnianiem kosztów z nią związanych (odległość, dostępność komunikacyjna). Jeśli przedsiębiorcy decydują się na tworzenie regionalnych klastrów, szukają regionalnej bliskości i usieciowienia między przedsiębiorstwami, światem nauki i instytucjami edukacyjnymi,
- związki obywatelskie (na przykład organizacje ekologiczne), których logika działania jest oparta na wspólnotności i solidarności, choć

jednocześnie organizacje te – ze względu na swoją strukturę członkowską – często są powiązane z danym terytorium.

Kluczowy wydaje się przy tym sposób zachowania lokalnych polityków. W polskich realiach często podejmują oni działania w stylu *governance*, ale sami określają, w jakim stopniu decydują się na współpracę z innymi partnerami (i raczej nie chodzi tutaj o mniej lub bardziej uogólnioną współpracę, tylko o rozwiązanie konkretnego problemu, realizację danego projektu). Warto również zauważyć, że wybór tej formy sprawowania władzy będzie dokonany dopiero wtedy, gdy się okaże, że – w porównaniu z innymi formami – jest on korzystny. Dla polityków zyskiem może być na przykład to, że mogą bardziej elastycznie i bezpośrednio współpracować z tymi, których dotyczy prowadzona przez nich polityka. Z kolei dla niepaństwowych czy nie-lokalnych aktorów zaletą może być bezpośredni dostęp do miejsc, w których podejmuje się decyzje polityczne. Wszyscy cenią sobie możliwość ucieczki ze świata polityki i formalnych instytucji, co pozwala dyskutować o tematach i rozwiązaniach, które nie staną się natychmiast przedmiotem partyjnej walki politycznej.

Dopóki jest to *governance* „od okazji do okazji” (czy jednak taka formuła w ogóle jest możliwa?), dokonujący się w nawet w ramach sformalizowanych ciał doradczych, można go traktować jako zjawisko łączące coś przyjemnego z czymś w miarę pożytecznym. Kiedy jednak przyjmuje on formę projektową, wówczas pojawiają się dodatkowe trudności, na przykład wysokie koszty transakcyjne, obejmujące zarówno konieczność zaangażowania czasowego i zdolność do wypracowywania kompromisów, jak i tworzenie wspólnej przestrzeni kompetencyjnej. To może być nie do udźwignięcia dla aktorów, którzy przywykli poruszać się w innej logice i współpracować jedynie w celu załatwienia konkretnego problemu, podtrzymania dobrych relacji. W działaniach projektowych – w każdej ich fazie – niezbędna jest transparentna i wszechstronna wymiana, co generuje znaczne koszty transakcyjne. A na to potencjalni partnerzy nie wydają się przygotowani.

Spójrzmy teraz na interesujące nas tutaj zagadnienie z innej perspektywy – aktywności społecznej czy obywatelskiej, a więc uwzględniając logikę działania środowisk pozarządowych.

⁷ D. Fürst: *Regional Governance*, [w:] A. Benz, N. Dose (red.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, VS Verlag, Wiesbaden 2010, s. 49–68.

Pojmowanie współpracy (jako elementu aktywności i pasywności) z uwzględnieniem odmienności jej podmiotów

Powszechnie obecność i rozwój sektora pozarządowego kojarzy się z aktywnością. Bycie aktywnym traktuje się jako samoistną, niewymagającą żadnego uzasadnienia wartość. Obracanie się w gronie aktywnych to bycie ze znacznym prawdopodobieństwem działaczem, członkiem organizacji pozarządowej. Za aktywnych można jednak uznać również wójta, burmistrza czy prezydenta, (niektórych) radnych lub obywateli, którzy w pojedynkę czy w gronie sąsiadów i znajomych czynią coś, co wyraźnie wykracza poza wąsko pojęte interesy i może być ulokowane w obszarze działania na rzecz dobra wspólnego.

Tak więc, z jednej strony, na różne sposoby jest podkreślana i gratyfikowana aktywność jako wartość sama w sobie, z drugiej jednak strony – występuje znaczny deficyt w rozumieniu tego, co tak naprawdę oznacza bycie aktywnym i jak sposób rozumienia tej aktywności wpływa na interesujące nas tutaj relacje między samorządem a organizacjami pozarządowymi. Innymi słowy, współpraca między władzą a sektorem pozarządowym jest mile widzianym argumentem legitymizacyjnym, świadczy bowiem o aktywności właśnie, ale nie bardzo wiadomo, co tak naprawdę ta aktywność znaczy, jak jej rzeczywiste rozumienie warunkuje współpracę.

Inspirujące, także w odniesieniu do polskich realiów, mogą być w tym zakresie propozycje Amitaia Etzioniego, zgodnie z którymi to, co jest nazywane aktywnością, może skrywać nawet swoje przeciwieństwo, czyli pasywność, i odwrotnie⁸. Poza tym cenne wydaje się zwrócenie uwagi na to, że aktywność jest również właściwością relacji, nie zaś tylko autonomicznego podmiotu. W społecznościach lokalnych w Polsce można odnaleźć wielu aktywistów, którzy nie pozostawiają zbyt dużo miejsca na aktywność innych, bywają samotnymi liderami, a ich odejście, zaprzestanie przez nich działalności, oznacza również koniec aktywności ich organizacji. A przecież aktywność ma sens wtedy, gdy pozostawia prze-

strzeń na aktywność innych, tym samym za dość ułomny (jeśli w ogóle) można uznać taki typ aktywności, w którym inni są jedynie przedmiotem aktywności, nie partycypują zaś w niej (nie uczestniczą).

Amitai Etzioni, definiując aktywność i pasywność, pisze, że bycie aktywnym to bycie odpowiedzialnym, a bycie pasywnym – to bycie kontrolowanym przez procesy naturalne, ruchy społeczne lub przez innych, którzy są aktywni. Pełny wymiar orientacji aktywnej może być osiągnięty nie przez nowe, siłą rzeczy niesprawdzone ustrukturyzowania wzorów społecznych, a więc na przykład opracowywanie modeli rzeczywistości, ale tylko przez zrównoważone połączenie wszystkich istniejących elementów i rozszerzenie kręgu tych, którzy taką orientację podziwiają. Orientacja aktywna ma trzy komponenty: świadomego aktora o znacznej samowiedzy, jeden cel lub wiele celów, w których osiągnięcie jest on zaangażowany, i dostęp do „przełączników” (władzy), które umożliwiają nowe stabilne ustawienie kodu społecznego⁹.

Bez (samo)świadomości zbiorowy aktor nie wie nic o swojej tożsamości, o swoim znaczeniu dla innych, o swoich zdolnościach do działania i o swojej władzy – jest pasywny jak śpiący olbrzym. Bez związania się określonym celem każdemu działaniu brakuje kierunku, bez władzy zaś nawet aktor o najbardziej wyostrojonej i skoncentrowanej świadomości nie może podjąć sensownego działania. Czyli, podsumowując, bycie aktywnym oznacza jednocześnie bycie świadomym, bycie zaangażowanym i posiadanie dostępu do „przełączników” (władzy). Jednocześnie jednak każdy komponent aktywnej orientacji wymaga samoograniczenia się. Wymaga również wiedzy (refleksyjności), co pozwala przesunąć działanie do czasu, aż informacje zostaną zgromadzone i odpowiednio przetworzone. Zaangażowanie oznacza często rezygnację z szybkich gratyfikacji na rzecz osiągnięcia bardziej długofalowych celów. Władza zaś to poruszanie się w obrębie granic, które są wyznaczane przez wspólne, nie zaś indywidualne wartości. Ponieważ każdy z tych komponentów może w określonym stopniu popadać w konflikt z innym, ograniczenie oznacza również osiągnięcie zrównoważonych (samoograniczonych)

⁸ A. Etzioni: *The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes*, The Free Press, New York 1968.

⁹ Amitai Etzioni twierdzi, że aktywnym podmiotem z reguły nie jest jednostka ludzka, nie jest ona bowiem zdolna do tego, aby przekształcać grupy społeczne. Aktywnymi aktorami społecznymi są związki między osobami, które aktywizują to, co dla nich wspólne, i w ten sposób zmieniają zarówno całe życie zbiorowe, jak i siebie.

¹⁰ Element ten może budzić pewne wątpliwości interpretacyjne. O co tutaj chodzi? Chodzi tutaj nie tyle o posiadanie takiej czy innej władzy, samej dla siebie, ile o zmianę „kodu społecznego”, a więc na przykład trwałe wprowadzenie mechanizmów korygujących nierówności w systemie edukacyjnym.

relacji między tymi elementami. Za kluczowe należy ponadto uznać pobudzanie aktywności danej społeczności, rozumiane jako wzrost wrażliwości (responsywności) na potrzeby jej członków.

Jakie cechy należy zatem przypisać orientacji aktywnej? Przekształcanie jednostki społecznej¹¹ nie musi oznaczać jej rozpadu, chodzi bowiem o jej transformację – bez niej będzie erodować stabilność jednostki, polityczna efektywność pluralistycznego społeczeństwa i podstawy kulturowej różnorodności. Do tego jest niezbędna energia nie tylko indywidualna (prywatna), ale także publiczna (obejmująca ona zarówno zasoby ekonomiczne, jak i czynniki: lojalność, czas i energię fizyczną). Chodzi o inwestowanie większej części zasobów w życie społeczne, refleksja intelektualna zaś zyskuje większy, bardziej oficjalny status, coraz bardziej zbliżony do statusu procesów ekonomicznych.

Aktywne społeczeństwo jest zorientowane na potrzeby swoich członków, zapewniając możliwość nieograniczonych, autentycznych okazji do ekspresji w pełni swobodnego członkostwa w danej społeczności. Podstaw aktywnej orientacji jednostki społecznej należy szukać nie w metafizyce czy psychologii, ale w strukturach – procesach wykorzystania zasobów i regulacjach dostępu do nich.

Instytucjonalne pojmowanie podmiotów współpracy i definiowanie organizacji społecznych

Warto w świetle tych założeń ustalić, w jaki sposób obie strony (samorząd i organizacje pozarządowe) postrzegają swoją (aktywną lub bierną) orientację (wiedzę, zaangażowanie, władzę). Zauważmy jednak najpierw, że niezwykle rzadko w samowiedzy administracji publicznej, na przykład tej ujawnianej przy okazji wyborów samorządowych (czyli mającej ze wszech miar poprawny polityczny charakter), jak i w samowiedzy organizacji pozarządowych, można odnaleźć jakiegokolwiek wypowiedzi wskazujące na obecność partnera. Obie strony skupiają się raczej na legitymizowaniu swojej odrębności i wyjątkowości, przy czym kryteria legitymizowania i racjonalności, które leżą u jej podstaw, są odrębne.

Często po stronie samorządu głównym argumentem wskazującym na wyjątkowość jego pozycji jest to, że reforma samorządowa jest najbardziej udaną ze wszystkich zmian ustrojowych w Polsce¹² – i tak jest również powszechnie postrzegana w społeczeństwie. Jednocześnie jednak społeczność lokalną (samorząd) traktuje się jak przedsiębiorstwo, przyjmując, że „pracodawcą burmistrza są wszyscy mieszkańcy, a pracownik powinien działać na rzecz pracodawcy”¹³. Z kolei samorząd jest powołany do tego, aby zaspokajać określone zbiorowe potrzeby lokalnej społeczności, nie zaś potrzeby indywidualne.

W praktyce za sukcesy samorządu i główny obszar jego działania uznaje się inwestycje infrastrukturalne (na przykład baseny, drogi, hale widowiskowe) i bezpośrednie lub pośrednie oddziaływanie na tworzenie miejsc pracy. Wszystko to są działania na rzecz „przeciętnego mieszkańca”, rozumianego jednak nie indywidualnie, tylko „zbiorowo”. Samorząd ma zmieniać infrastrukturę i otoczenie. Działania podejmowane przez samorząd są podzielone na zestaw „obowiązkowy” i zestaw „fakultatywny” – ten drugi jest jednak wymieniany jako szczególnie ważny, stanowiąc dowód troski o mieszkańców.

Działania infrastrukturalne nasiliły się zwłaszcza w ostatniej kadencji samorządu (2006–2010) w związku z absorpcją środków unijnych, która stała się głównym kryterium lokalnego sukcesu. Aby go jednak osiągnąć, nie zawsze wystarczało jedynie „mechaniczne” składanie wniosków. Równie istotne było podejmowanie różnych działań lobbingsowych, a nawet czasami wchodzenie w relacje o charakterze klientelistycznym w celu zmaksymalizowania korzyści własnej gminy. Im wyższa była wartość inwestycji w stosunku do (zawsze przecież mniej lub bardziej ograniczonych) zasobów budżetu gminy, tym większy był sukces, okupiony w wielu wypadkach znacznym zadłużeniem.

Samorząd występuje w roli największego inwestora nie tylko w dosłownym sensie, gdy inwestycje są realizowane ze środków własnych i (lub) wspierane przez środki zewnętrzne, ale również często przypisuje sobie sukces za realizację inwestycji „obcych”, które są podejmowane w danej gminie lub

¹¹ Według Amitaia Etzioniego, jednostka społeczna to coś więcej niż pojedynczy obywatel, to grupa obywateli, sąsiedzi, stowarzyszenie – i tylko im można przypisać cechę bycia aktywnym.

¹² Jest to, być może, jeden z mitów ostatniego dwudziestolecia, tak jednak rozpowszechniony, że niepoddawany żadnej weryfikacji empirycznej.

¹³ Wypowiedź jednego z burmistrzów w kampanii przed wyborami samorządowymi w 2010 roku.

jej najbliższym otoczeniu (obwodnice, drogi krajowe i wojewódzkie).

Po drugiej stronie, w samowiedzy organizacji pozarządowych, trudno jest odnaleźć refleksję nad relacjami z administracją publiczną. Podmioty trzeciego sektora definiują siebie jako organizacje działające w określonych obszarach i otrzymujące czasami wsparcie, głównie finansowe, od samorządu. Samorząd jako potencjalny partner jawi się przeważnie jako działający w innej logice, w innym trybie czy według odmiennych kryteriów racjonalności. Na początku realizacji nowej inicjatywy pojawia się niekiedy swoiste poczucie wyjątkowości, tworzenia czegoś „nowego” i „wielkiego”. Po drugiej stronie są jednak ci, którzy rządzą od wielu kadencji i którzy na pojawienie się nowego tworu, nowej organizacji, reagują często jak na rodzaj zagrożenia. Na jednym z forów internetowych znalazł się następujący wpis: „[...] współpraca głównych aktorów w małych miejscowościach jest trudna, bo wielu z nich ma swoje ambicje. A te skutecznie blokują wspólne inicjatywy. Nam też trudno się współpracuje, bo jesteśmy postrzegani jako konkurencja, która organizuje imprezy zarezerwowane wcześniej tylko dla ośrodka kultury. I to jest rzecz chora, ale niestety prawdziwa”. Autor tych słów postuluje, aby najpierw zmienić nastawienie ludzi, a dopiero później zacząć współpracę. Pomysł, choć być może szlachetny, jest nierealistyczny, gdyż nastawienie może się raczej zmieniać właśnie w wyniku współpracy.

Dość często w takim myśleniu jest zawarta następująca przesłanka, zwykle jednak w niewielkim stopniu uświadamiana: organizacje pozarządowe to wyraz dojrzałości obywatelskiej, a problem, który napotykają w przestrzeni lokalnej, bierze się stąd, że nie mają dojrzałych partnerów. Dopiero kiedy ludzie (czyli „Kowalscy”) „dojrzeją”, będzie to możliwe. Oczywiście taka postawa nie sprzyja nawiązaniu i rozwijaniu współpracy.

Chciałbym się teraz podzielić również refleksją nad użytecznością kilku pojęć do analizowania warunków współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami samorządowymi. Pojęcia te są ułożone w modernizacyjnej wizji rzeczywistości.

Niedokończona instytucjonalizacja: zróżnicowanie, mobilizacja, partycypacja, rozwiązywanie konfliktów¹⁴

Użyteczne wydaje się spojrzenie na interesujący nas problem w perspektywie instytucjonalizacji, czyli tworzenia się nie tylko sformalizowanych, ale także rzeczywistych reguł życia społecznego. Dwudziestoletni okres instytucjonalizacji ładu demokratycznego na szczeblu lokalnym w Polsce skłania do postawienia pytania o to, w jaki sposób dokonała się ta instytucjonalizacja oraz jakie miejsce zajmują w przestrzeni instytucjonalnej samorząd i organizacje pozarządowe. Analiza wskazuje, że mamy do czynienia ze swoistą mieszkanką cech tradycyjnych i nowoczesnych albo raczej ze sposobami działania, które można by określić jako „bardziej tradycyjne” i „bardziej nowoczesne”¹⁵. Co prawda zdecydowana większość aktorów postrzega siebie jako nowoczesnych, nie musi to jednak oznaczać, że działa w takim paradygmacie.

Dotyczy to podejścia do zróżnicowania i mobilizacji, a w konsekwencji – odmiennego rozumienia partycypacji. Zróżnicowanie instytucjonalne jest następstwem różnic społecznych. Dokonuje się ono w wymiarze zarówno formalnym, jak i nieformalnym. Bez niego byłoby niemożliwe osiągnięcie względnej równowagi między grupami (środowiskami) społecznymi. Zróżnicowanie utrudnia również maksymalizowanie zysków przez lokalnych aktorów, sprzyjając bardziej zrównoważonemu podziałowi zasobów. Wyodrębniają się role, instytucje i funkcje, które wcześniej były ze sobą powiązane. Często zakłada się pozytywny przebieg tych procesów – prowadzą one do integracji społecznej na wyższym poziomie. Można sobie jednak łatwo wyobrazić, że tak być nie musi, a konsekwencją zróżnicowania jest raczej fragmentacja lub nawet segmentacja przestrzeni społecznej.

Możliwy jest oczywiście odwrotny proces, w którym strony pozostają w relacji umożliwiającej podporządkowanie i wchłonięcie jednej strony przez drugą, wytworzenie się równowagi sił albo zawarcie koalicji, gdy zagrożeniem jest trzecia siła. Rzeczywiste łączenie się, a nawet zlewanie w jedną

¹⁴ Inspiruję się teoretycznymi propozycjami: S.N. Eisenstadt: *Modernization. Protest and Change*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1966; P. Flora: *Indikatoren der Modernisierung. Ein historisches Datenbuch*, Westdeutscher Verlag, Öpladen 1975; R.M. Lepsius: *Interessen, Ideen und Institutionen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Öpladen 1990.

¹⁵ W refleksji na gruncie nauk społecznych „tradycyjność” i „nowoczesność” są rozumiane inaczej niż w języku potocznym. Posługuję się tutaj rozumieniem obecnym na gruncie nauk społecznych, zgodnie z którym właśnie unowocześnianie czy modernizowanie dotyczy różnicowania się, mobilizacji, partycypacji i instytucjonalizacji rozwiązywania konfliktów.

całość, może być skuteczną strategią służącą osiągnięciu celów. Warto ustalić, kiedy i w jakich warunkach dochodzi do zróżnicowania, a kiedy i w jakich warunkach następuje fuzja lub zawieranie koalicji. I w jakich okolicznościach interesujący nas tutaj aktorzy tworzą odrębne, autonomiczne podmioty, w jakim stopniu są widoczne tendencje do fuzji, zlewania się czy wchłaniania, kiedy zaś opór ze strony organizacji pozarządowych prowadzi do ich izolacji lub marginalizowania?

Pobieżna obserwacja skłania do wniosku, że jednostki samorządu terytorialnego jakby nie mogły wyjść z roli kogoś, „kto był pierwszy” w przestrzeni lokalnej, a więc również kogoś, kto niechętnym okiem patrzy na wszelkie procesy różnicowania się wewnętrznego tej przestrzeni i pojawianie się nowych aktorów, w tym organizacji pozarządowych. Są one postrzegane nie jako ktoś, z kimś można podzielić się zadaniami, ale w najlepszym razie ktoś, komu jedynie można te zadania zlecić¹⁶. Z kolei organizacje pozarządowe definiują siebie jako podmioty ulokowane w „lepszemu”, „bardziej nowoczesnemu” porządku społecznym. Prowadzi to do sprzężeń zwrotnych, które utrudniają nawiązanie współpracy przy poszanowaniu wzajemnej autonomii. Skutkiem tego staje się raczej w większym stopniu fragmentacja lokalnej przestrzeni niż jej wewnętrzne różnicowanie się funkcjonalne. Mamy zatem do czynienia z czymś, co można by nazwać nierównoczesnością definiowania własnej roli. Administracja publiczna niechętnie dzieli się swoimi zasobami i kompetencjami, a bardziej „nowoczesne” organizacje pozarządowe traktują to jako rodzaj opóźnienia, niedopasowania do wymagań.

Warunki partycypacji z punktu widzenia obu omawianych podmiotów

Za istotny wymiar warunków kształtujących relacje między samorządem a organizacjami pozarządowymi należy uznać mobilizowanie obywateli do realizacji różnych zadań i mobilizowanie zasobów (środków). Kluczowe jest dostrzeżenie, że mobilizacja zasobów – w sensie kapitału, siły nabywczej, zasobów naturalnych czy wynalazków technicznych – może się dokonać bez uaktywniania obywateli. Mobilizacja zasobów dokonuje się zatem nie z udziałem obywateli (przynajmniej częściowo

przez obywateli, przy ich współudziale), ale dla obywateli, stając się w ten sposób rodzajem usługi, a nie wspólnym przedsięwzięciem. Jeśli nie monopol, to znaczna przewaga samorządu w mobilizacji zasobów (głównie finansowych) wydaje się oczywista i nic nie wskazuje na to, aby miało to ulec zmianie. Jest to więc swoista zmienna niezależna.

Przypomnijmy jednak, że cenną wartością jest jednoczesne mobilizowanie zasobów i uaktywnianie obywateli, pozwala bowiem lepiej dopasować zasoby do rzeczywistych potrzeb, wypracować rozwiązania, które zarówno cieszą się większą aprobatą społeczną, jak i przyczyniają się do bardziej wszechstronnego i zrównoważonego uwzględnienia tych potrzeb. I tutaj, póki co, mamy do czynienia z poważnym problemem, jeśli bowiem misją organizacji pozarządowych jest właśnie mobilizowanie obywateli, to w sytuacji, gdy nie dotyczy ono współdecydowania o tym, na jakie cele się ich mobilizuje i na jakie działania przeznaczają się środki, można powiedzieć, że mamy do czynienia z działaniem jakby na jałowym biegu. A ewentualna zbieżność jest przypadkowa, okazjonalna, nie zaś „systemowa”.

Podkreślmy, że między mobilizowaniem zasobów a uaktywnianiem obywateli nie istnieje konieczna zależność. W łańdzu demokratycznym taka zależność jest jednak niezwykle pożądana. Zdobywanie i posiadanie władzy (w tym reelekcje) powinno się opierać na legitymizacji, która jest zależna od efektywności w zaspokajaniu określonych potrzeb społecznych. Potrzeby zaspokajane przez organizacje pozarządowe nie stanowią kluczowej podstawy legitymizującej samorząd. Stabilność, przejawiająca się między innymi w licznych reelekcjach, istnieje dlatego, że samorządowi udało się przekonać rządzących do tego, że przyjęte kryteria efektywności są słuszne, i ograniczyć oddziaływanie innych kryteriów. Czy jednak nie zostało to również powiązane ze spadkiem lub z ograniczeniem oczekiwań wobec samorządu, sprowadzeniem ich głównie do przedsięwzięć o charakterze infrastrukturalnym (dobry samorząd to taki samorząd, który dużo buduje i w ten sposób zaspokaja potrzeby społeczne)? Responsywność ma się zaś dokonywać w wyniku swoistej samoregulacji, jaką zapewnia już stworzona i nadal tworzona infrastruktura.

Konsekwencją takiego sposobu mobilizowania zasobów jest również zadłużanie się samorządów,

¹⁶ Nawet jeśli zadania te się zleca, nie wyklucza to wzmocnienia autonomii przez sprzyjanie podziałowi zadań.

co przy zagrożeniu wypłacalności może prowadzić do cięć budżetowych, które dotyczą w pierwszej kolejności organizacji pozarządowych (skoro z ich aktywności nie wynika uprawomocnienie dla działającej władzy, to może je ona stosunkowo łatwo pozbawić finansowego wsparcia, lista pilniejszych potrzeb będzie przecież bardzo długa). Zapewne udałoby się nie tylko ograniczyć wystąpienie takiego negatywnego scenariusza (nie zakładam, że on nastąpi, choć są powody do niepokoju), ale także zbudować system pozytywnych sprzężeń zwrotnych między samorządem a organizacjami pozarządowymi, gdyby mobilizowanie zasobów dokonywało się w ścisłym powiązaniu z uaktywnianiem obywateli. Ważnym ogniwem w takim skutecznym powiązaniu mogłaby być rzeczywistość, nie zaś tylko „papierowa” obecność polityk publicznych i wynikających z nich priorytetów zadaniowych. Skuteczne mobilizowanie obywateli, a tym samym uprawomocnianie władzy, powinno następować wokół wybranych priorytetów (podobnie jak to się dzieje na szczeblu całego państwa, gdzie zmiana koncentruje się na kilku wybranych obszarach szczególnie wrażliwych społecznie).

Chciałbym jeszcze posłużyć się przykładem, który może wydać się skrajny, ale – jak sądzę – obrazuje obecną filozofię myślenia o mobilizacji zasobów nawet nie tyle w oderwaniu od mobilizacji mieszkańców, ile raczej przy założeniu, że jest możliwa mobilizacja ogromnych zasobów przy bardzo skromnej mobilizacji mieszkańców. Jeden z burmistrzów w gminie, którą można by nazwać gminą sukcesu, wyliczył, że w najbliższych latach napłynie do niej do 530 milionów złotych, co daje blisko 166 milionów złotych rocznie (przy szacowanych rocznych dochodach na poziomie 73 milionów złotych). Oznacza to inwestycje na poziomie 228% budżetu. Po stronie wkładu własnego, umożliwiającego zaciąganie kredytu, są podatki od nieruchomości płacone przez mieszkańców i firmy. Z dokonanego wyliczenia wynika, że aby uzyskać taki wynik, jest potrzebna mobilizacja na poziomie 37 złotych rocznie na mieszkańca. Można tutaj mówić o ogromnej skuteczności lokalnego samorządu w pozyskiwaniu środków zewnętrznych (wymieniona suma obejmuje wszystkie środki zewnętrzne, również te, do których pozyskania nie jest potrzebny wkład własny), za symptomatyczne należy jednak uznać sugerowanie, że wcale nie trzeba tak dużo dać od siebie, żeby tak wiele otrzymać z zewnątrz. Podobna „logika” była (i jest nadal) chyba nieuchronna przy ist-

niejącym systemie pozyskiwania środków zewnętrznych, który wymusza taką, a nie inną racjonalność działań lokalnej władzy. Można jednak zakładać, że w coraz większym stopniu konieczne będzie powiązanie mobilizacji zasobów z mobilizacją obywatelską.

W tym ujęciu warto spojrzeć na procesy partycypacji rozumianej jako szczególny rodzaj mobilizacji i przypomnieć, że partycypacja jest konsekwencją rosnącego różnicowania się systemu społecznego – im większe jest zróżnicowanie, tym większe jest zapotrzebowanie na wprowadzenie mechanizmów pośredniczących między jego odrębnymi częściami. Powstaje konieczność włączenia w system społeczny wielu różnych interesów, do czego są potrzebne własne mechanizmy partycypacyjne.

Nie z taką sytuacją mamy jednak do czynienia w społecznościach lokalnych w Polsce, wpisuje się ona bowiem w inny wzór partycypacyjny, w którym jeden z podmiotów uzyskuje ogromną przewagę w zakresie mobilizacji zasobów i ich koncentracji w swoich rękach. W takich warunkach partycypacja jest rodzajem wyrównywania wpływu, przybierając formę konsultacji, partnerstwa publicznego społecznego czy inicjatywy lokalnej. Partycypacja jest zatem w tych sytuacjach niezbędna, występują bowiem zależności o asymetrycznym charakterze. Pożądana zmiana jest postrzegana jako proces rosnącej partycypacji w procesach decyzyjnych, w dysponowaniu dobrami publicznymi czy pielęgnowaniu kultury narodowej. Można tutaj podkreślać znaczenie skoordynowanej partycypacji poszczególnych jednostek społecznych (części społeczeństwa). Elastyczność, umiejętność dopasowania się do zmieniających się warunków i potencjał decydowania o sobie każdej jednostki społecznej, a także – z drugiej strony – innowacja i mobilizacja, powinny być skutecznie zapośredniczone w interakcjach między zorganizowanymi dużymi grupami społecznymi i prowadzić do zwiększenia partycypacji w procesach decyzyjnych.

Mimo deklarowania przez rząd i przedstawicieli samorządów, że partycypacja jest swoistym priorytetem państwa w kształtowaniu relacji społecznych, można jednak obserwować powstawanie coraz do nowych form nierówności w udziale i we współdziałaniu. Z jednej strony, dochodzi do rozejścia się przypisania i rzeczywistego wykonywania kompetencji decyzyjnych, z drugiej zaś strony – do przypisania udzielania legitymacji i współdecydowania. Otwierają się liczne pola decyzyjne, w któ-

rych występuje raczej niewielka partycypacja, jeśli w ogóle się pojawia, lub przybiera bardziej rytualizowany niż rzeczywisty charakter. Jest to często widoczne w partycypacji przedstawicieli trzeciego sektora „we własnej sprawie” przy uchwalaniu rocznych planów współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi, gdy wysiłek samorządu ogranicza się do przystosowania tekstu ustawy do lokalnych warunków, a konsultowanie takiego materiału siłą rzeczy ma rytualny charakter, właściwie trudno jest bowiem konsultować zapisy uchwalonej ustawy.

Trudności w kształtowaniu mechanizmów partycypacyjnych tłumaczy się nierzadko alokacją kompetencji. Jest to również związane z tym, że w znacznie większym stopniu, niż nam się to wydaje, społeczności lokalne, szczególnie zaś lokalne samorządy, podlegają presjom zewnętrznym. To, co się w nich dzieje, jest pochodną decyzji podejmowanych ponad poziomem narodowym (na przykład reguły absorpcji środków unijnych). Dlatego w ostatniej kampanii wyborczej burmistrzowie starający się o reelekcję wysuwali często następujący argument: „Nie ma teraz czasu na wybór nowego burmistrza, bo będzie się on musiał uczyć od nowa”. Za taką opinią – niezależnie od intencji osoby ją formułującej – kryje się właśnie takie założenie: „Stopień złożoności podejmowanych decyzji i obowiązujące procedury wiążą się z nabyciem licznych wyjątkowych kompetencji i niezwykle trudno będzie nowej osobie (lub nowej ekipie) szybko się tego nauczyć” (inaczej mówiąc, po stronie samorządu została ulokowana taka kompetencja, która nawet wyklucza mechaniczny partycypacyjny – po prostu nikt poza samorządem nie zna się na nowych procedurach czy regułach).

Warto się jeszcze zastanowić nad kolejnym wymiarem, a mianowicie zdolnością do radzenia sobie z konfliktami, które przecież nieuchronnie wypełniają życie społeczne, zwłaszcza w wewnętrznie zróżnicowanym społeczeństwie. Szczególnie istotne jest to, aby konflikty nie wychodziły poza instytucje. Konieczna jest elastyczna i skuteczna instytucjonalizacja konfliktów. Również między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi może dochodzić do konfliktów. Ważne jest jednak to, aby mogły one przebiegać w obrębie dostępnych i przejrzystych procedur. Mimo to często się zdarza, że gdy konflikt już wybucha, wówczas wymyka się z ram instytucjonalnych.

Najbardziej znanym przykładem takiego konfliktu był spór o przebieg obwodnicy Augustowa. Mieszkańcy i władze miasta były za pozostawieniem pierwotnie planowanego przebiegu obwodnicy, z kolei środowiska ekologiczne – za przesunięciem jej poza szczególnie cenne tereny przyrodnicze nad rzeką Rospudą. Dzieje się tak również dlatego, że konflikty są traktowane jako zdarzenia jednorazowe, incydentalne (często towarzyszy temu uzasadnienie, że „u nas nie ma konfliktów”). Z moich obserwacji wynika, że mamy do czynienia ze sferą nie tylko prawie nierozpoznaną, ale nawet wypartą ze świadomości. Działacze organizacji pozarządowych definiują konflikt jako zagrożenie dla swojej pozycji, nie mogą więc sobie pozwolić na wchodzenie w sytuacje konfliktowe. Również administracja publiczna często definiuje swoje miejsce poza konfliktem. Czy to oznacza, że gromadzą się w systemie niewyartykułowane, ukryte interesy, które w sytuacji konfliktu przebiegają pozainstytucjonalnie?

Przywołany konflikt dotyczący obwodnicy Augustowa przyniósł nie tylko ogromne straty finansowe, ale także ustawił miejscową społeczność po stronie wrogów proekologicznej partycypacji, a przecież trudno przypuszczać, żeby miejscowość uzdrowskowa miała wyłącznie takich właśnie mieszkańców. Pozainstytucjonalne rozwiązywanie konfliktów może ustawiać naprzeciw siebie nie tylko samorząd i organizacje pozarządowe, ale także mieszkańców i organizacje pozarządowe. Konflikt zarówno wychodzi poza instytucję, jak i przesuwają się na podmioty, które poza instytucjami walczą o swoje interesy.

W ujęciu niemal modelowym można by sobie wyobrazić linearną sekwencję procesów: rosnące zróżnicowanie prowadzi do mobilizacji, mobilizacja – do wzrostu partycypacji, partycypacja – do instytucjonalizacji konfliktów, wszystko to zaś – do zwiększenia się zdolności systemu społecznego do odpowiadania na zewnętrzne i wewnętrzne wyzwania. Powyższa analiza pokazuje, że bynajmniej nie mamy do czynienia z postępowaniem linearnym. W obrębie czterech analizowanych wymiarów kształtowania się demokratycznej przestrzeni lokalnej zachodzą bardziej złożone procesy, co implikuje bardziej złożone i nieliniarne relacje między nimi. Dopiero jednak ich analiza stwarza przesłanki do wprowadzania określonych zmian w proces instytucjonalizacji relacji między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi.

Powyższe rozważania były próbą zwrócenia uwagi na kilka uwarunkowań współpracy organizacji pozarządowych z samorządem lokalnym (administracją publiczną). Nie jest to zadanie proste zarówno ze względu na znaczne zamieszanie pojęciowe (na przykład widoczne wtedy, gdy zajmujemy się *governance*) i wielowymiarowość, jak i dlatego, że wiele tych uwarunkowań znajduje się na bardziej ukrytym poziomie i często nie jest branych pod uwagę w podejmowanych działaniach, chociaż w znacznym stopniu je określa.

Między sytuacjami skrajnymi, które na zasadzie tworzenia typów idealnych dość łatwo jest wyróżnić, rozciąga się złożone pole rzeczywistych zachowań, interakcji i sensów. Mam nadzieję, że niektóre z nich udało mi się wskazać w niniejszej analizie. Warto jeszcze raz przypomnieć te skrajności, one to bowiem w pewnym sensie wyznaczają granice omawianego pola. Z jednej strony, można sobie wyobrazić idealnotypiczną sytuację, w której efektywność spotyka się z responsywnością. Administrację publiczną cechuje większa „siła” po stronie efektywności, a organizacje pozarządowe – po stronie responsywności. Jest to jednak podział bardziej funkcjonalny, wpisujący się w modernizacyjne różnicowanie się funkcji autonomicznych podmiotów. Na drugim biegunie znajdziemy sytuację, w której administracja jest przykrywką dla zdobywania i utrzymywania władzy przez grupę o partykularnych interesach, z kolei organizacje pozarządowe są grupami interesów powiązanymi z władzą relacjami patronacko-klientelistycznymi.

Oczywiście chodzi o projektowanie i wdrażanie takich mechanizmów, które będą nas trwale przesuwwały w stronę tego pierwszego bieguna. Przypomnę tutaj jeszcze tezę Roberta Putnama, który chyba pierwszy z taką wyrazistością dostrzegł, że wysoko wydajna instytucja demokratyczna powinna być zarówno responsywna, jak i efektywna – wrażliwa na potrzeby swoich wyborców i skuteczna w wykorzystaniu ograniczonych środków w odpowiedzi na te wyzwania. I tutaj, a nie gdzie indziej, jest główne pole współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi¹⁷.

Ireneusz Sadowski¹⁸ wymienia trzy modele relacji między samorządem a organizacjami pozarządowymi:

- życzliwą obojętność – przychylne nastawienie samorządu na poziomie werbalno-symbolicznym, rzeczywista izolacja w obawie przed stronniczością,
- partnerstwo – wzajemna pomoc przy poszanowaniu niezależności, działania integracyjne jako jedno z zadań mieszczących się wśród priorytetów lokalnej władzy,
- patronaż – asymetryczna wymiana wsparcia, zależność na poziomie organizacyjnym, polityczne dyskutowanie pomocy sektorowi obywatelskiemu.

Sadzę, że w praktyce mamy do czynienia ze swoistą mieszanką tych trzech modeli. Partnerstwo wydaje się zjawiskiem najbardziej pożądanym, choć zapewne jeszcze długo pozostanie czymś trudnym do osiągnięcia, nawet jeśli będą się pojawiać coraz bardziej przyjazne ramy instytucjonalne. Prędzej czy później – zazwyczaj prędzej niż później – schodzimy na poziom interesów, realiów rywalizacji politycznej, braku umiejętności oddzielania *politics* od *policies* i (lub) świadomego mieszania tych porządków. Z kolei po drugiej stronie legitymacją do działania nie może być już sam fakt istnienia i podążanie za szczytnymi celami, które często samemu i – siłą rzeczy – dość arbitralnie się wyznaczyło.

Przypuszczam, że model współpracy zadziała wtedy, gdy wśród różnych warunków, które powinny spełniać, centralne miejsce zajmie próba połączenia dwóch cech – efektywności i responsywności. Efektywność to zdolność wykorzystywania (zawsze) ograniczonych zasobów w odpowiedzi na wyzwania, a responsywność to wrażliwość na istniejące potrzeby. Za ważny problem uznaję to, że obie te kwestie są często postrzegane jako odrębne albo bardzo luźno ze sobą powiązane. Za kryterium sukcesu uważa się głównie efektywność, bez nadmiernego oglądania się na responsywność, z kolei po stronie organizacji pozarządowych zdecydowanie więcej jest responsywności, mniej zaś przejmowania się efektywnością. W takich warunkach dość trudno jest współdziałać, gdyż obie strony funkcjonują

¹⁷ R. Putnam: *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, przeł. J. Szacki, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1995.

¹⁸ I. Sadowski: *Społeczna konstrukcja demokracji lokalnej. Wpływ kapitału społecznego na sprawność instytucji przedstawicielskiej*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk [w druku].

w dwóch – jeśli nie odmiennych, to w znacznym stopniu rozłącznych – porządkach aksjologicznych.

Warto jednak zauważyć, że na dłuższą metę efektywność bez responsywności traci sens – i odwrotnie. Ta pierwsza jest sprowadzana głównie do maksymalizowania pozyskiwanych i inwestowanych środków, bez nadmiernego oglądania się na to, jak to się ma do istniejących potrzeb, z kolei responsywność zaczyna się traktować głównie jako troskę o zaspokajanie potrzeb własnego środowiska (przedmiotem współpracy z samorządem terytorialnym stanie się wtedy głównie walka o pozyskiwanie środków na działalność, nie zaś świadome włączanie się w tworzenie, realizowanie czy ewaluowanie polityki publicznej).

I na koniec najważniejszy – moim zdaniem – wniosek. Organizacje pozarządowe i ich działacze nie mogą z góry zakładać, że nie mają aspiracji poli-

tycznych, i to w każdym wymiarze – od lokalnego do ogólnopolskiego czy nawet europejskiego (Parlament Europejski). Za wysoce szkodliwe uznają petryfikowanie relacji między samorządem a podmiotami trzeciego sektora w taki sposób, że przedstawiciele administracji samorządowej (od czasu do czasu, czyli od wyborów do wyborów) w pewnym sensie z konieczności angażują się w politykę, na co dzień bowiem zajmują się przecież głównie budowaniem lokalnej infrastruktury, z kolei organizacje pozarządowe konsekwentnie unikają politycznego zaangażowania w imię dobrych stosunków z samorządem.

Dr hab. Wojciech Łukowski jest socjologiem polityki, profesorem Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu w Białymstoku.

Magdalena Dudkiewicz

Lokalne uwarunkowania współpracy międzysektorowej

Standaryzacja współpracy może pomóc w budowaniu partnerskich relacji między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi, ale może także zabić ducha współdziałania i obywatelski charakter zaangażowania w trzecim sektorze. Dotyczy to zwłaszcza małych społeczności lokalnych. Jak więc szukać równowagi między bezstronnością formalnych procedur i elastycznością („współczynnikiem humanistycznym”) relacji personalnych?

Zestawienie różnych modeli współpracy międzysektorowej pozwala stwierdzić, że jej lokalne uwarunkowania – oprócz oczywistych źródeł o ściśle lokalnym charakterze – często mają w pewnym sensie centralną genezę. Tym samym stanowią swoiste odbicie (a może pochodną) szerszych zjawisk społecznych, zarówno uwarunkowań prawnych istniejących w danym państwie, jak i kulturowych czy nawet mentalnych (na przykład sposobu traktowania procedur demokratycznych).

Wskazana reguła dotyczy nie tylko określonych rozstrzygnięć (politycznych, prawnych, organizacyjnych) w konkretnym kraju, ale także całych systemów – kulturowych i religijnych. Doskonale podsumowuje to w swoich badaniach socjolog komunikacji Paolo Mancini, gdy mówi: „Hierarchiczność, wertykalna wizja ładu powszechnego sprzyja polaryzacji i wyostrzeniu konfliktów społecznych. Zebyśmy się nie pozabijali, coś musi łagodzić skutki polaryzacji. Tym czymś jest doktryna miłosierdzia, wybaczenia i solidarności. [...] Katolicyzm tworzy polaryzację i łagodzi jej skutki. Potępia, ale potem negocjuje wnioski, dostosowuje się do współlistnienia z tym, co złe i potępione [...] czyli faktycznie

akceptuje daleko idące odstępstwo od reguł, których nie kwestionuje. To buduje specyficzną kulturę, w której zasady mogą być przestrzegane lub nie. W kulturze protestanckiej konflikt wartości musi być rozstrzygnięty. Katolicyzm nie wymaga rozstrzygnięć. Wystarczy przystosowanie”¹.

Wrócimy jednak na polskie podwórko, gdyż niniejsze opracowanie, wykorzystujące ekspertyzy, wyniki badań i raporty przygotowane na potrzeby projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, w największym stopniu nawiązuje do ekspertyz dotyczących sytuacji w Polsce².

Ile procedur i reguł – ile swobody i relacji

Podstawowy dylemat, którego praktyczne rozstrzygnięcia przekładają się na przebieg i jakość procesu współpracy, dotyczy liczby i zakresu zapisanych procedur. Inaczej rzecz ujmując, chodzi o to, jak dużo swobody można pozostawić przedstawicielom administracji samorządowej i organizacjom po-

¹ Por. *Polską śródziemnomorską. Rozmowy Jacka Żakowskiego*, „Polityka” 2011, nr 6.

² W ramach projektu zostały również przygotowane ekspertyzy prezentujące zagraniczne rozwiązania w zakresie współpracy międzysektorowej, które siłą rzeczy skupiały się jednak na uniwersalnym dla danego kraju – a przynajmniej dominującym w nim – modelu współpracy, bez wnikania szczegółowo w uwarunkowania na poziomie lokalnym. Ekspertyzy przygotowywane na potrzeby projektu są dostępne na stronie: <http://www.pokl541.pozYTEK.gov.pl> [dostęp: 31 października 2011 roku].

zarządowym w kształtowaniu wzajemnych relacji. Niestety, trudno tutaj wskazać prostą zależność, czyli wyrokować, „jak to działa”: z jednej strony, istnienie zewnętrznej presji (na przykład w formie zapisów ustawowych wymuszających współpracę lub poszczególne jej przejawy) jest postrzegane jako pożyteczny aspekt otoczenia prawnego, z drugiej jednak strony, procedury mogą prowadzić do odhumanizowania wzajemnych relacji i włączenia ich w kulturę transakcyjną, czyli zastępowanie relacji partnerskich przez relację „zleceniodawca – petent”.

Wydaje się więc, że kluczowy problem nie polega na liczbie procedur, ale na lokalnym uelastycznieniu (dopasowaniu) ich stosowania. Dotyczy to szczególnie mniejszych miejscowości i społeczności, istnieje bowiem coś w rodzaju „proceduralnej masy krytycznej” – próg ten jest tym niższy, im mniejsza jest społeczność, w której zachodzi proces współpracy. Wówczas znaczenia nabierają relacje personalne. Świetnie to widać w raporcie z badań przeprowadzonych przez Collegium Civitas³.

Pozytywne aspekty ograniczania lub uelastyczniania procedur mają jednak swoje (w pewnym sensie lustrzane) odbicie w zagrożeniach płynących z takiego traktowania współpracy. Tam, gdzie jest mało procedur, a dużo (żeby nie powiedzieć: wszystko) zależy od relacji osobistych, mogą się także pojawiać różne patologie:

- może dochodzić do preferowania organizacji „swoich”, przy czym „swojskość” może przybierać różne formy: organizacje pozarządowe założone (prowadzone) przez kolegów (rodzinę), organizacje pozarządowe zakładane przez władze lokalne lub ich przedstawicieli jedynie (albo przede wszystkim) w celu zagospodarowania pieniędzy publicznych przeznaczanych dla organizacji, organizacje pozarządowe stanowiące dla lokalnych działaczy samorządowych *de facto* zaplecze polityczne,

- władze samorządowe mogą ogólnie traktować trzeci sektor jak listek figowy, swoiste alibi dla podejmowanych decyzji, i jedynie pozorować współpracę, co zdecydowanie łatwiej jest zrobić, gdy więcej zależy od relacji osobistych niż od jasno zapisanych reguł postępowania,
- gdy królują niekontrolowane relacje osobiste, wtedy łatwiej powstają podmioty będące w gruncie rzeczy reprezentantami ukrytej grupy interesów, której wygodniej jest lobbować za korzystnymi dla siebie rozwiązaniami pod etykietką organizacji pozarządowej i w ustawowych ramach nakazujących jednostce samorządowej uwzględnianie „głosu obywatelskiego”. Organizacje pozarządowe przestają wówczas być wyrazicielem rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnej, a stają się wygodnym szyldem dla grup interesów.

Trudność znalezienia równowagi między procedurami a elastycznością relacji personalnych jest przejawem innego zjawiska, które wpływa na jakość współpracy – kondycji społeczeństwa obywatelskiego. Znaczenie tego czynnika, oddziałującego zarówno w sferze makro (jako cechy społeczeństwa w ogóle), jak i na poziomie lokalnym, znajduje potwierdzenie w przygotowanych ekspertyzach. W wypadku sytuacji w Polsce należy wskazać następujące słabości społeczeństwa obywatelskiego:

- ograniczone zainteresowanie obywateli działaniami na rzecz dobra wspólnego, w tym małe zaangażowanie w wolontariat (co zresztą wynika z badań prowadzonych między innymi przez Stowarzyszenie Klon/Jawor⁴),
- słabe uczestnictwo w życiu lokalnym, które przejawia się między innymi niewielkim zaangażowaniem w tworzeniu i działaniach organizacji pozarządowych oraz w małym zainteresowaniu udziałem w procesach demokratycznych, w tym w wyborach⁵,
- sposób rozumienia i uprawiania polityki (czy w ogóle – rozumienie demokracji) jako sieci

³ Jeden z uczestników badania, pochodzący z małej miejscowości (przedstawiciel organizacji pozarządowej), jako przykład działania wartego rekomendacji podał dostrzeżenie przez radę pozytyku publicznego działającą przy burmistrzu specyfiki lokalnych problemów: „[...] może wniosek nieumiejętnie napisany, ale to Pani Jadzia, która chce wysłać dzieci na kolonie”. Por. *Raport cząstkowy – analiza diagnostyczno-poznawcza dobrych praktyk współpracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi (z wykorzystaniem analizy jakościowej na małej próbie badawczej)*, Collegium Civitas, Warszawa, czerwiec 2010 roku, s. 30.

⁴ Por. <http://civicpedia.ngo.pl>.

⁵ Jak piszą Janusz Czapiński i Tomasz Panek, „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 niezmiernie nieefektywnej wspólnoty”. Por. J. Czapiński, T. Panek (red.): *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2011, s. 291 – http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2011.pdf [dostęp: 23 października 2011 roku].

osobistych relacji i załatwiania swoich spraw, nie zaś przestrzegania przyjętych zasad, identyfikowania potrzeb społecznych, tworzenia platform komunikacji (w tym dialogu, rzecznicstwa, konsultacji) i zawierania kompromisów między różnymi wizjami rozwoju danej społeczności,

- powszechne przyzwolenie na lekceważenie procedur i przepisów, które są akceptowane do momentu wejścia w kolizję z realizacją czyichś interesów – wówczas pojawia się magiczna formuła „ducha” prawa, stanowiąca eleganckie alibi dla jego omijania lub naginania (oczywiście trzeba to zjawisko widzieć w szerszym wymiarze nadmiaru legislacji zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym, w którym tego rodzaju strategia stanowi logiczny, racjonalny, a czasem jedyny możliwy sposób przetwarzania i zrealizowania czegośkolwiek).

Elity lokalne, czyli słabe

O ile dwa ostatnie przejawy słabości społeczeństwa obywatelskiego łączą się z zarysowanym wyżej dylematem „ile procedury – ile relacji osobistych” we współpracy międzysektorowej, o tyle dwa pierwsze dotyczą kolejnego społecznego uwarunkowania, bezpośrednio oddziałującego na kształt i jakość tej współpracy, a mianowicie słabości lokalnych elit. Przede wszystkim są one niewielkie – w wielu lokalnych środowiskach mało jest osób aktywnych, które swoim działaniem wykraczają poza krąg własnej rodziny lub bardzo zawężonego środowiska towarzyskiego, sąsiedzkiego, zawodowego⁶. Ograniczona liczba ludzi aktywnych wywołuje co najmniej trzy niepokojące zjawiska:

- Po pierwsze, sprawia, że często robią oni jednocześnie różne rzeczy, w rezultacie mieszając porządki i sektory. Wielokrotnie, czy to we

własnych badaniach⁷, czy to analizując badania innych, znajdowałam dowody na to, że – zwłaszcza w małych miejscowościach – ta sama osoba była radnym, lokalnym przedsiębiorcą (na przykład właścicielem kilku sklepów), a jednocześnie prezesem lokalnego stowarzyszenia (na przykład na rzecz kultywowania miejscowej historii). Ta „wielosektorowość” brała się właśnie z dużej aktywności danej osoby i umiejętności gromadzenia wokół siebie innych, ale także, co zresztą jest zwykle jasno komunikowane, z małej liczby takich osób⁸. Oczywiście taka swoista „unia jedno- lub kilkuosobowa” nie musi automatycznie skutkować patologicznymi i nieuczciwymi zachowaniami, ale potencjalnie utrudnia działanie zgodne z procedurami, skoro wszystkie aktywne osoby się znają i występują wzajemnie wobec siebie (a niekiedy nawet wobec samych siebie) w różnych relacjach: raz jako przedstawiciel organizacji pozarządowej, raz jako przedstawiciel władzy lokalnej. Tak rozumiana słabość i szczupłość elit umacnia „relacyjny”, a osłabia lub czyni fasadowym „proceduralny” charakter współpracy oraz prowadzi do nieustannego konfliktu interesów. Konieczne wydaje się w tym miejscu jasne stwierdzenie, że nie chodzi o dostrzeganie w procedurach prostego leku na patologię w relacjach, gdyż zbyt duże „uprocedurowienie” współpracy raczej doprowadzi do ich omijania, niż czemuśkolwiek zaradzi. Chodzi o pewien minimalny (i – jak już wspomniano – dostosowany lokalnie) zestaw podstawowych reguł, które stanowiłyby skuteczną zaporę dla relacji bliskich, ale patologicznych⁹.

- Po drugie, opisana wyżej sytuacja prowadzi także do lidarskiego modelu lokalnych organizacji pozarządowych, których aktywność i po-

⁶ *Notabene* jest to ściśle związane z „polskim modelem” kapitału społecznego – wiążącego (spajającego), nie zaś pomostowego, wraz z jego podstawowymi komponentami, czyli zaufaniem i sieciowością. Rzecz nie w tym, że ludzie sobie nie pomagają, nie interesują się sprawami innych, tylko w tym, że te pozytywne zjawiska zachodzą w ściśle określonych grupach (zawodowych, sąsiedzkich, krewniczych, interesu). Wszystko to przestaje być aktualne, gdy konieczne jest podjęcie działań w szerzej rozumianym wspólnym interesie.

⁷ Przede wszystkim opublikowanych w: M. Dudkiewicz: *Technokraci dobroczynności. Samoświadomość społeczna pracowników organizacji pozarządowych w Polsce*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

⁸ Jeden z przedstawicieli organizacji pozarządowych, badanych przeze mnie na potrzeby rozprawy doktorskiej, powiedział mi wprost: „Proszę pani, tu nie ma z kim współpracować, albo ja, albo nikt”. Por. *ibidem*.

⁹ Niewątpliwie najskuteczniejszym lekarstwem na te niepokojące zjawiska jest budowanie kultury współpracy. To szerokie zagadnienie nie jest przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu, zostało jednak szczegółowo zaprezentowane w przygotowywanym *Modelu współpracy międzysektorowej*. Dokument ten, który stanowi jeden z podstawowych rezultatów projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, omawia w tym numerze kwartalnika Piotr Masłowski (por. P. Masłowski: *Czy ten model będzie modny?*).

wodzenie zależy od relacji osobistych lidera z przedstawicielami władzy lokalnej¹⁰. Niekiedy może to skutkować tym, że organizacje pozarządowe są traktowane niemal jak lokalne partie polityczne reprezentujące miejscowe grupy interesów. Aspekt ten ma zresztą duże znaczenie dla jakości współpracy, gdyż – jak zauważają autorzy ekspertyzy przygotowanej przez Collegium Civitas – dobra współpraca międzysektorowa i pozytywne nastawienie władz lokalnych kończy się, kiedy tylko ich przedstawiciele dostrzegą po stronie pozarządowej choćby cień ambicji politycznych (organizacja i jej lider stają się wówczas potencjalnym konkurentem politycznym, nie zaś partnerem w rozwiązywaniu problemów lokalnych)¹¹. Sytuacja taka jest w pewnym sensie immanentną cechą słabości lokalnych elit – skoro aktywnych osób jest mało, to nawet te, które realizują się jedynie w działaniach pozarządowych i dbają o oddzielenie swojej aktywności od polityki lokalnej, prędzej czy później (jeśli osiągają sukcesy) spotkają się z propozycją startu w wyborach lub będą postrzegane jako osoby z szansami wyborczymi, kiedy tylko się na to zdecydują¹².

- Po trzecie, słabość lokalnego społeczeństwa obywatelskiego i towarzysząca mu słabość lokalnych elit implikuje i przejawia się w szeroko postrzeganej słabości sektora pozarządowego, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Można powiedzieć, że nie dochodzi tam do zdrowej konkurencji między lokalnymi działaczami i już sama aktywność powoduje, że – z braku możliwości lepszego wyboru (nie ma z czego lub kogo wybierać) – każdy „działacz” jest cenny, nie podlega weryfikacji merytorycznej, po pro-

stu wszyscy się cieszą, że w ogóle ktoś chce coś zrobić.

Pozarządowo nie znaczy profesjonalnie

Przygotowane ekspertyzy wskazują istotny problem niskiego poziomu profesjonalizmu w organizacjach pozarządowych, który przejawia się między innymi w:

- niskich kompetencjach organizacyjnych – braku umiejętności zarządzania ludźmi, projektami i procesami,
- niskich kompetencjach w zakresie konkretnych dziedzin wspierających dobre funkcjonowanie organizacji (na przykład w zakresie księgowości, prawa, promocji),
- słabości zasobów ludzkich – mała liczba osób pracuje zawodowo na rzecz organizacji (co oczywiście jest zarówno pochodną, jak i często przyczyną ich słabości finansowej), w dużej mierze organizacje opierają się więc na pracy wolontariuszy, co – oprócz wskazanego już niedoboru takich osób – powoduje małą stabilność i przewidywalność działań organizacji i osłabia ich pozycję jako stabilnego i wiarygodnego partnera dla władz samorządowych,
- słabym zapleczu infrastrukturalnym – lokale, sprzęt, dostęp do Internetu itp.,
- słabym przygotowaniu do konsultacji projektów aktów prawnych, co szczególnie widać w procesie tworzenia polityk publicznych (jak stwierdzają autorzy opracowania na ten temat, są one bardzo trudne i wymagają specjalistycznej wiedzy¹³),
- niechęci do współpracy wewnątrzsektorowej – organizacje pozarządowe niechętnie rozma-

¹⁰ Jak pisze Katarzyna Górniak, „cechą charakterystyczną dla działania organizacji w Polsce jest model lidera, tzn. organizacja funkcjonuje dzięki wysiłkowi jednej, silnie zaangażowanej osoby [...] ten model również silnie warunkuje jakość współpracy – oparta jest wtedy ona na osobistych i często nieformalnych relacjach lidera z przedstawicielami władzy”. Por. K. Górniak: *Jakość współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Ekspertyza wyjściowa – analiza materiałów zastanych*, materiał roboczy Instytutu Spraw Publicznych, s. 24 [mps].

¹¹ „[...] oddzielną kwestią jest poruszany również w trakcie badania wpływ «perspektywy politycznej» na partnerskie relacje NGO/JST [organizacje pozarządowe/jednostki samorządu terytorialnego]. Gdy pojawia się podejrzenie o polityczne motywacje członków organizacji pozarządowych (chęć startu w kolejnych wyborach samorządowych), to znika dobra współpraca i partnerskie traktowanie. Widać to szczególnie w mniejszych miejscowościach, gdzie liczba aktywnych uczestników życia społecznego jest ograniczona”. Por. *Raport cząstkowy – analiza diagnostyczno-poznawcza dobrych praktyk współpracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi (z wykorzystaniem analizy jakościowej na małej próbie badawczej)*, op. cit., s. 34.

¹² Istnieją zresztą w Polsce gminy, jak choćby Miejsce Piastowe w województwie podkarpackim, gdzie w zasadzie rządzą organizacje pozarządowe, z których wywodzą się wójt i większość radnych, a także część pracowników urzędu gminnego, łącząc swoją działalność w agendach samorządu z aktywnością w trzecim sektorze. Por. relację jednego z uczestników badań jakościowych zrealizowanych przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy” [transkrypcja zogniskowanego wywiadu grupowego z Krakowa].

¹³ „[...] tworzenie regionalnych i lokalnych polityk społecznych jest bardzo trudnym wyzwaniem zarówno dla samorządu terytorialnego, jak i dla trzeciego sektora (a tym bardziej, gdy jest wymagana współpraca tych dwóch sektorów), to w praktyce jest ono

wiąją ze sobą, wypracowują wspólne stanowiska, budują koalicje – lokalne i (lub) związane z dziedziną swojej aktywności. Sytuacja ta ma zapewne dwie główne przyczyny: niski stopień wzajemnego zaufania i bardzo pragmatyczne podejście, wynikające z relacji z władzą samorządową. Jeśli bowiem współpraca z nią ma niemal wyłącznie charakter „zlecniodawca – petent”, to inna organizacja pozarządowa nie jest partnerem lub sojusznikiem, a wręcz odwrotnie – jest konkurentem i rywalem w dostępie do ograniczonej z natury rzeczy puli pieniędzy przeznaczanych na zadania publiczne.

Tak rozumiana słabość sektora pozarządowego prowadzi do kolejnego napięcia i kolejnej rozbieżności w postrzeganiu wzajemnych relacji między władzami samorządowymi i organizacjami pozarządowymi:

- władze samorządowe, widząc słabość organizacji pozarządowych, znacznie chętniej postrzegają je jako podmioty, których nie można traktować jak rzeczywistych partnerów, ale należy je edukować, pilnować ich i traktować je protekcyjnie, „prowadzić za rękę”, na które nie można liczyć w dłuższej perspektywie (bo są niestabilne i zależne od chęci działania pojedynczych osób, a nie są silne siłą swoich struktur) – takie podejście prowadzi do przyjmowania przez władze lokalne postaw paternalistycznych, traktowania podmiotów obywatelskich jak petentów, występowania z pozycji siły,
- organizacje pozarządowe, być może nie do końca uświadamiając sobie własne słabości, starają się minimalizować znaczenie profesjonalizmu działania, podkreślając swoją odrębność, specyfikę i swoistą wyższość moralną: „To my realizujemy «prawdziwy» interes publiczny, my wiemy, co myślą i czego chcą ludzie (to zresztą swoisty sposób na udowadnianie pozarządowej legitymacji do działania, niestety, z oczywistych względów znacznie trudniej weryfikowalny niż wybory), skoro więc

działamy nie dla własnego interesu, ale w imię dobra wspólnego, to mniej się powinno od nas wymagać”. Stąd opisywana w opracowaniach roszczeniowość, niechęć do procedur (w tym do szczegółowych rozliczeń finansowych) i zasłanianie się obrazem szlachetnych wolontariuszy jak tarczą przed wszystkimi zarzutami.

Rozbieżność wzajemnych oczekiwań i wzajemnego wizerunku swoich działań (nieco upraszczając stereotypy obecne w myśleniu obu stron, można powiedzieć, że przyjęcie ich postrzegania prowadzi do konstatacji, że mamy do czynienia, z jednej strony, z szalonymi, nieprofesjonalnymi zapaleńcami, a z drugiej strony – ze skostniałymi biurokratami) staje się przeszkodą w rozwoju współpracy. Przeszkoda ta jest przełamywana przez doświadczenie współpracy i wzajemne poznawanie się – historia współpracy pozwala budować wzajemny kapitał zaufania i kulturę współpracy¹⁴.

Można zatem powiedzieć, że podstawowe społeczne uwarunkowania lokalnej współpracy międzysektorowej obejmują:

- napięcie wynikające z trudności zrównoważenia stopnia sformalizowania wzajemnych relacji a ich (lokalnej) elastyczności i osobistego charakteru,
- niską kondycję w ogóle (ale także lokalnego) społeczeństwa obywatelskiego, przejawiającą się w niskiej aktywności społecznej i niskim stopniu partycypacji w demokracji,
- słabą jakość lokalnych elit – ich szczupłość, „wielosektorowość” i skłonność do funkcjonowania w życiu społecznym w sposób „relacyjny”, nie zaś „proceduralny”,
- słabość samego sektora pozarządowego, który można umocnić, z jednej strony, przez poprawę szeroko pojętej infrastruktury (materialnej, dostępu do informacji), z drugiej zaś strony – przez propagowanie wolontariatu kompetencji w miejsce rozpowszechnionego obecnie

podejmowane zazwyczaj dopiero wówczas, gdy staje się zobowiązaniem ustawowym [...] lub staje się warunkiem koniecznym aplikowania o środki finansowe z EFS-u [Europejskiego Funduszu Społecznego] i innych funduszy”. Por. *Współpraca sektora samorządowego i obywatelskiego w tworzeniu polityk publicznych w zakresie ochrony środowiska i spraw społecznych. Ekspertyza wyjściowa – analiza materiałów zastanych*, materiał roboczy Instytutu Spraw Publicznych, s. 28 [mps].

¹⁴ To taki zamknięty krąg: zaufanie umożliwia współpracę, a doświadczenie współpracy buduje zaufanie. Praktyki działań społecznych wskazują, że łatwiej ten proces zainicjować przez drobne, ale konieczne pozytywne doświadczenie współpracy. Interesująco analizuje to zagadnienie między innymi B. Lewenstein: *Zasoby lokalne: zarys koncepcji*, [w:] P. Gliški, B. Lewenstein, A. Siciński (red.): *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004, s. 281–301.

wolontariatu czasu (jako remedium na braki profesjonalizmu w organizacjach w zakresie wyspecjalizowanych czynności, jak księgowość, kwestie prawne czy marketingowe),

- nierówność pozycji między władzami samorządowymi a organizacjami pozarządowymi – te drugie funkcjonują w relacji klientelizmu finansowego (ich działalność zależy od dostępu do pieniędzy samorządowych) lub politycznego (działalność pozarządowa bywa *de facto* pochodną gry lokalnych interesów),
- napięcie wynikające z rozbieżności wzajemnych oczekiwań i wzajemnego wizerunku.

Słabość sektora pozarządowego i napięcia istniejące we współpracy międzysektorowej są tak naprawdę emanacją istotnej słabości polskiego społeczeństwa – trudno oczekiwać, aby mało aktywne i mało rozwinięte społeczeństwo obywatelskie wydało z siebie profesjonalny i potężny sektor pozarządowy oraz silne elity lokalne, które potrafiłyby zarządzać lokalnymi sprawami w duchu dobrej współpracy.

Zasadne w tym miejscu wydaje się wspomnienie kwestii zarysowanej w opracowaniu Collegium

Civitas – mianowicie wątpliwości dotyczącej tego, jak wygląda lokalne funkcjonowanie samorządu i organizacji pozarządowych w triadzie: „zadania publiczne – rzeczywiste i realne potrzeby społeczne – aktualna oferta organizacji pozarządowych”. Istotą tej wątpliwości jest pytanie, w jakim stopniu pieniądze przekazywane na realizację zadań publicznych służą rozwiązywaniu realnych problemów, a w jakim są pochodną oferty pozarządowej, która przecież może być nietrafiona lub generowana przez same urzędy samorządowe. I – co za tym idzie – jak dalece działania pozarządowe (na przykład tworzenie lokalnych grup działania) są odbiciem realnych problemów społecznych, a w jakiej mierze po prostu tworzeniem infrastruktury do „skonsumowania” dostępnych środków finansowych, o czym wspomina opracowanie dotyczące procesu tworzenia polityk publicznych¹⁵. To już jednak temat na osobną analizę i odrębne badania.

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

¹⁵ „Autorzy przyjrzeni się działalności szeregu partnerstw. Wyróżnili oni dwa typy: oddolne, wywodzące się z lokalnych pomysłów i aktywności, oraz indukowane [...]. Autorzy wskazują, że da się odróżnić grupy «autentyczne» od tych, które powstały dla «skonsumowania» pieniędzy”. Por. *Współpraca sektora samorządowego i obywatelskiego w tworzeniu polityk publicznych w zakresie ochrony środowiska i spraw społecznych. Ekspertyza wyjściowa – analiza materiałów zastanych, op. cit.*, s. 20.

Andrzej Zybala

Poziomy partycypacji obywatelskiej

Czym jest partycypacja obywatelska? W czym się przejawia i do czego prowadzi? Na jakich założeniach co do relacji między władzą i obywatelami się opiera? Jakże są modele tej partycypacji i poziomy jej rozwoju? Jak dokonać pomiaru uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych i w kontrolowaniu władzy publicznej oraz rezultatów tego uczestnictwa?

W naukach społecznych można obecnie dostrzec wzrastające zainteresowanie rezultatami zjawisk i działań społecznych, nie zaś tylko samymi procesami. Dotyczy to zwłaszcza dyscyplin wykorzystywanych do modelowania określonych dziedzin życia publicznego, jak administracja publiczna czy zarządzanie lokalne. Nacisk jest kładziony na konstruowanie wskaźników umożliwiających pomiar rezultatów działań publicznych. Dotyczy to także badań nad partycypacją obywatelską. Badacze poszukują mierzalnych wskaźników pomiaru zarówno uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, jak i oceny efektywności uporządkowanych działań (polityk) na rzecz upodmiotowienia obywateli i ich angażowania w sprawy publiczne. Tworzone są również typologie partycypacji obywatelskiej. Partycypację można bowiem w pewnym stopniu „przymierzyć” do realiów konkretnych społeczności i ocenić poziom, na jakim się ona znajduje. Byłoby jednak najlepiej, gdyby poszczególne poziomy partycypacji udało się udokumentować zestawami konkretnych wskaźników i ich wyników. To z kolei wymaga znacznej pracy koncepcyjnej.

Pracę taką wykonała już ponad czterdzieści lat temu Sherry R. Arnstein, która zaproponowała tak zwaną drabinę partycypacji obywatelskiej (*ladder of citizen participation*)¹. Marilyn Taylor uznaje tę typologię za użyteczną dla zobrazowania i wyjaśnienia różnych możliwych poziomów upodmiotowienia (*empowerment*) lokalnej społeczności². Sherry R. Arnstein wskazała bowiem złożoność zjawiska par-

tycypacji. Można mówić zarówno o pustym rytuale partycypacji, jak i o realnej władzy obywateli i licznych szczeblach pośrednich. Sherry R. Arnstein wyróżniła osiem poziomów określających stopień zaawansowania partycypacji – od poziomu manipulacji, która jest jej zaprzeczeniem, do najwyższego szczebla, czyli stanu kontroli społecznej nad działaniami władzy. W tym ujęciu osiągnięcie każdego kolejnego poziomu (szczebla) oznacza wzrastającą władzę obywateli w określaniu końcowego rezultatu sprawowania władzy (*end product*). Szczeble te to: manipulacja, terapia, informowanie, konsultowanie, łagodzenie (udobruchanie), partnerstwo, delegowanie władzy, kontrola obywatelska.

Najniższym poziomem (szczeblem w drabinie Sherry R. Arnstein) jest poziom manipulacji. Lokalna władza markuje tutaj partycypację, tworzy jej substytuty, prawdziwym jej celem jest bowiem zablokowanie wpływu obywateli na wykonywane programy publiczne (na przykład władza powołuje rady sąsiedzkie czy ciała doradcze, ale nie przyznaje im żadnych realnych uprawnień). Na kolejnym szczeblu – terapii – przedstawiciele grup przewodnich (władza), na przykład administratorzy wykonujący lokalne programy, zakładają, że osoby, do których są kierowane programy publiczne, nie muszą być konsultowane, gdyż raczej wymagają wyleczenia z „patologii” niż zasługują na wsłuchiwanie się w ich opinie i potrzeby.

Kolejne trzy szczeble drabiny Sherry R. Arnstein spaja określeniem „stopnie gestów symbolicznych”

¹ S.R. Arnstein: *A Ladder Of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association” 1969, t. 35, nr 4.

² M. Taylor: *Public Policy in the Community*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003, s. 117–120.

(*degrees of tokenism*). Na tym poziomie partycypacja wyraża się w informowaniu, konsultowaniu i łągodzeniu (udobruchaniu) różnych zjawisk lokalnych. Władza wysłuchuje warstwy gorzej pozycjonowane społecznie i ekonomicznie (Sherry R. Arnstein posługuje się pojęciem „*have-nots*” – „nieposiadający”). Mogą one zaprezentować swój głos, nie mają jednak takiego wpływu na bieg rzeczy, aby ich interesy zostały wzięte pod uwagę w decydowaniu. Nacisk jest kładziony na jednokierunkowy przepływ informacji (broszury, plakaty, spotkania, ale bez intencji uwzględniania głosu). Czasami informacja jest dostarczana na późnym etapie formowania programów publicznych. Nie dochodzi do negocjacji. Ludzie mają niewielkie możliwości wpłynięcia na realizację danego programu. Administratorzy postrzegają ich raczej jako statystyczne abstrakcje. Spotkania z obywatelami są rozpatrywane przez pryzmat tego, ile osób przyszło, a nie przez treść, która potencjalnie mogłaby wpłynąć na działania publiczne. Na tym poziomie partycypacji kontakty władzy z obywatelami nie zawierają fazy przejścia do działania, grupy obywatelskie nie mają „mięśni”, a więc nie dochodzi do zmiany *status quo*. To samo dotyczy szczebla piątego – łągodzenia (udobruchania). Tutaj władza nadal kontroluje reguły gry i decyduje o rozstrzygnięciach, choć może podejmować pewne kompromisy, jak wybranie kogoś z przeciwnej grupy do określonego ciała publicznego.

Najwyższe szczeble w drabinie partycypacji

Spójrzmy teraz na trzy najwyższe szczeble w drabinie partycypacji, określone mianem stopni obywatelskiej władzy. Na tym poziomie obywatele mają wzrastające „przebiecie” w procesie decyzyjnym. Sherry R. Arnstein wyróżnia tutaj następujące szczeble: partnerstwo, delegowanie władzy i kontrolę obywatelską. Gorzej pozycjonowani obywatele mają więc otwartą drogę do wejścia w partnerstwo, które umożliwia im negocjowanie, zawieranie kompromisów z posiadaczami władzy – na tym poziomie rzeczywiście następuje dystrybucja władzy, rozumianej jako zdolność do osiągnięcia korzystnych dla siebie rezultatów. Wyrazem partnerstwa jest wspólne planowanie i wspólna odpowiedzialność za decyzje podjęte przez określone struktury (wspólne rady programowe, komitety planowania, mechanizmy

rozwiązywania sytuacji, w których dochodzi do impasu). Partnerstwo działa jednak w określonych warunkach, zwłaszcza gdy na poziomie lokalnym powstała zdefiniowana baza władzy (jej konkretny rozkład) i kiedy można wybrać odpowiedzialnych (poddających się procedurze rozliczenia przed innymi obywatelami) liderów obywatelskich. Grupy obywatelskie muszą mieć zasoby, aby opłacać liderów za ich wysiłki, które wymagają poświęcenia, na przykład czasu, a także aby wynajmować własnych ekspertów, prawników czy organizatorów. W takiej sytuacji obywatele zyskują pewną pozycję przetargową w relacji z władzą.

Wreszcie na dwóch najwyższych szczeblach – delegowania władzy i kontroli obywateli – grupy obywatelskie o słabszej pozycji otrzymują silny mandat w procesie decydowania w określonych sferach albo pełną władzę menedżerską. Jest to widoczne w składzie określonych ciał publicznych. Władza raczej inicjuje pewien przetarg interesów. Obywatele organizują swoje struktury, które wykonują konkretne elementy programu publicznego.

Sherry R. Arnstein zastrzega oczywiście, że jej typologia jest modelem, a więc uproszczeniem. Rzeczywistość jest bardziej złożona – w realnym świecie ludzi i programów może być sto pięćdziesiąt szczebli, a różnice między nimi nie są aż tak wyraźne. Przede wszystkim w realnym świecie nie występuje tak klarowny podział na grupę obywateli, która posiada zasoby (władzę wpływu), i grupę obywateli, która ich nie posiada. Nie jest również tak, że partycypację – jak mogłoby się wydawać – ogranicza wyłącznie pierwsza grupa. Sherry R. Arnstein pisze jednak: „Usprawiedliwieniem dla wykorzystania tak prostej abstrakcji jest to, że w większości wypadków grupy nieposiadające [władzy] rzeczywiście postrzegają grupy wpływowe jako monolityczny «system», a posiadający władzę rzeczywiście traktują grupę nieposiadających jako morze «tamtych ludzi», z niewielkim zrozumieniem różnic kastowych między nimi”³.

Inni autorzy wskazują kolejne wady i ograniczenia w posługiwaniu się modelami (typami idealnymi) partycypacji. Przywołana już Marylin Taylor wymienia cztery problemy. Modele z natury mają charakter statyczny, tworzą wrażenie istnienia silnych dystynkcji między uczestnikami partycypacji a tymi, którzy w niej nie uczestniczą. Za ideał przyjmuje się sytuację, gdy wszyscy partycypują, co nigdy

³ S.R. Arnstein: *A Ladder Of Citizen Participation*, *op. cit.*, s. 217 [przekład autora].

nie występuje. Ponadto modele obrazują społeczności jako monolityczne całości, czyli zamazują obraz realnych społeczności, które są z założenia zróżnicowane wewnętrznie. Wiele grup ma odrębne czy sprzeczne interesy – są one w stanie rywalizacji między sobą. Nie jest więc tak, że istnieją jedynie relacje „obywatele – władza”, a partycypacja dotyczy prób „wyrwania” władzy jej uprawnień do decydowania. Proces partycypacji jest bogatym poligonem działań wielu lokalnych podmiotów. Modele partycypacji zakładają także często, że to, czego chcą obywatele, zawsze jest uprawnione czy uzasadnione dobrem publicznym.

Warto również przypomnieć pochodzenie typologii Sherry R. Arnstein. Sformułowała ona koncepcję drabiny partycypacji w wyniku analiz rezultatów amerykańskich programów federalnych dotyczących odnowy terenów miejskich (*urban renewal*) i działań przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu (*model cities program*). Realizowano je w ramach ogólnego programu „Wielkie społeczeństwo – wojna z biedą”, który był sztandarowym elementem agendy prezydenta Lyndona Johnsona. *Model cities program* był realizowany w latach 1966–1974 jako reakcja na zaostrzające się podziały społeczne. Wiele miast, zwłaszcza dużych, otrzymało federalne wsparcie na programy reintegracyjne. Założono w nich uruchomienie mechanizmów partycypacji. Sherry R. Arnstein dostrzegła w nich swoisty poligon określonych sił społecznych, na którym dochodziło do ich konfrontacji, zastrzegając, że taki front zmagania między grupami uprzywilejowanymi a słabszymi jest widoczny także w innych obszarach (urzędach miejskich czy placówkach edukacyjnych). Wprawdzie nie rozwinięła tej myśli, ale wskazała ważny aspekt blokad występujących na poszczególnych szczeblach partycy-

pacji, które hamują jej rozwój i dotyczą obu stron procesu⁴. Posiadający władzę mogą stosować rasizm, paternalizm, opór przed dystrybucją władzy. Z kolei po stronie grupy upośledzonych mogą występować takie przeszkody, jak nieadekwatna polityczna struktura socjoekonomiczna, ograniczone zasoby wiedzy, trudności w organizowaniu swojej reprezentacji, alienacja, nieufność.

Rysunek 1. Osiem szczebli drabiny partycypacji obywatelskiej

kontrola obywatelska	}	stopnie władzy	obywatelskiej
delegowanie władzy			
partnerstwo			
łagodzenie (udobruchanie)	}	stopnie gestów symbolicznych	
konsultowanie			
informowanie			
terapia	}	brak partycypacji	
manipulacja			

Źródło: S.R. Arnstein: *A Ladder Of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association” 1969, t. 35, nr 4 (tekst dostępny także w Internecie – <http://www.tandfonline.com/doi/pdf> [dostęp: 15 października 2011 roku]).

Odmienne modele partycypacji

Istnieją także odmienne modele partycypacji – nie tak silnie hierarchiczne i niekonstruowane wokół zagadnienia rywalizacji obywateli z władzą o uprawnienia do decydowania i osiągania korzyści. Laurie Skuba Jackson⁵ uznaje partycypację za współpracę (zaangażowanie) interesariuszy we wspólnym podejmowaniu decyzji (tabela 1), twierdząc, że poziomy partycypacji można zobrazo-

Tabela 1. Etapy zaangażowania publicznego

Cel	Dla kogo jest dany cel	↓	Zakres zaangażowania
Informowanie	Dla tych, którzy nie są poinformowani o zagadnieniach		
Edukacja publiczna	Dla tych, którzy są świadomi zagadnień, ale nie kwestii technicznych i konsekwencji		
Testowanie reakcji	Dla tych, którzy mają coraz większą wiedzę		
Poszukiwanie pomysłów i alternatywnego rozwiązania			
Poszukiwanie konsensusu			

Źródło: M. Taylor: *Public Policy in the Community*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003, s. 119.

⁴ Por. *ibidem*, s. 220–221.

⁵ M. Taylor: *Public Policy in the Community*, *op. cit.*

wać nie jako kolejne szczeble, ale jako różne zakresy (poziomy) zaangażowania. Badaczka wymienia poziomy tego zaangażowania. Korespondują one z poziomem wiedzy w społeczności oraz z istnieniem grup, które zakumulowały wiedzę i mogą posłużyć się nią w działaniach partycypacyjnych. Podejście to jest zbudowane na koncepcji deliberacyjnej demokracji. Poziom upodmiotowienia jest uwarunkowany poziomem przygotowania do uczestnictwa w deliberacji, która nierzadko dotyczy szczegółowych, wąskich zagadnień.

W tabeli 2 zaprezentowano zakres partycypacji społecznej jako rozmiar zaangażowania obywatel-

skiego aranżowanego przez władzę. Najbardziej podstawowym jego przejawem jest informowanie, a najbardziej zaawansowanym upodmiotowieniem – współdecydowanie.

W tabeli 3 przedstawiono podobne zestawienie stopni partycypacji, która opiera się na podkreśleniu relacji z władzą: rozciąga się od etapu, na którym władza informuje, aż po etap samorządztwa (sytuacja, gdy obywatele uczestniczą w załatwianiu swoich spraw). Autorzy tego zestawienia wskazują, że formą zaangażowania jest również wyrażanie sprzeciwu wobec władzy.

Tabela 2. Zakres partycypacji społecznej

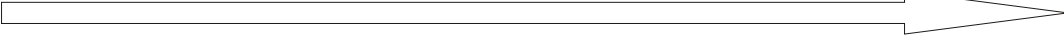


Poziomy wpływ publicznego 					
	Informowanie	Konsultowanie	Angażowanie	Współpraca	Upodmiotowienie
Cele partycypacji społecznej	Dostarczenie społeczności zrównoważonej i zobiektywizowanej informacji, aby pomóc jej w zrozumieniu problemów, alternatywy, szans i rozwiązań	Otrzymanie odpowiedzi obywateli na analizy, alternatywy i (lub) decyzje	Praca bezpośrednio ze społecznością, aby zapewnić ją, że publiczne problemy i aspiracje są zrozumiane i brane pod uwagę	Podejmowanie partnerstwa ze społecznością w każdym aspekcie decyzji, łącznie z rozwijaniem alternatywy i identyfikowaniem preferowanych rozwiązań	Umiejscawianie ostatecznego procesu decydowania w rękach społeczności
Obietnica w stosunku do obywateli	Informowanie społeczności	Informowanie, wysłuchiwanie, uznawanie problemów, aspiracji, dostarczanie odpowiedzi na to, jak wkład społeczny wpłynął na decyzje	Władze pracują ze społecznością i zapewniają, że jej problemy i aspiracje znajdują bezpośrednie odzwierciedlenie w rozwiniętych koncepcjach i reakcji na to, jak wkład publiczny wpłynął na decyzje	Władze zwracają się do obywateli po rady i innowacje w formułowaniu rozwiązań i w możliwie największym stopniu włączają ich rady i rekomendacje w decyzje	Władza wdraża to, co zdecyduje społeczność
Przykładowe techniki partycypacji	<ul style="list-style-type: none"> • zestawienia, dane • strony internetowe • dni otwarte 	<ul style="list-style-type: none"> • publiczne komentarze • grupy fokusowe • sondaże • spotkania publiczne 	<ul style="list-style-type: none"> • warsztaty • deliberacyjne odpytywanie (moderowana deliberacja między wybranymi obywatelami a decydentami i ekspertami) 	<ul style="list-style-type: none"> • obywatelskie komitety doradcze • budowanie konsensusu • partycypacyjny proces podejmowania decyzji 	<ul style="list-style-type: none"> • obywatelskie sądy (wybrani obywatele przepytują „świadków-ekspertów”, którzy prezentują różne podejścia, obserwują to eksperci i osoby reprezentujące różne interesy) • głosowania • delegowanie decyzji

Tabela 3. Etapy rozwoju zasad obywatelskiego uczestnictwa

Partycypacja obywatelska 	Szczyt	Samozarządzanie Obywatele aktywnie uczestniczą w załatwianiu swoich spraw
	Etap IV	Partnerstwo Obywatele razem z władzami
	Etap III	Konsultacje Władza wysłuchuje obywateli
Brak partycypacji 	Etap II	Odpowiedzi Władza wyjaśnia obywatelom
	Etap I	Opozycja Obywatele wyrażają sprzeciw
	Podstawa	Informacja Władza mówi do obywateli

Źródło: A. Ferens, R. Kondas, I. Matysiak, G. Rzeźnik, M. Szyrski: *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010, s. 14.

Partycypacja w Polsce na tle porównawczym

Byłoby niezwykle trudno sformułować jednoznaczną ocenę poziomu (jakości) lokalnej partycypacji w Polsce. Jest wiele powodów takiego stanu rzeczy. Brakuje badań, których głównym celem byłoby określenie poziomu (jakości) partycypacji. Z pozostałych problemów warto przywołać kwestię sposobu postrzegania tego, czym jest partycypacja, i w związku z tym wyboru metody, jaką należałoby ją badać.

W Polsce jest widoczna skłonność do postrzegania partycypacji przez pryzmat relacji organizacji pozarządowych z władzą lokalną. Partycypacja bywa utożsamiana ze swoistym włąmywaniem się obywateli czy zorganizowanych grup obywateli

w sferę uprawnień władzy. Ponadto za przejaw partycypacji uznaje się często głównie organizacje pozarządowe, na przykład ich wysoką liczbę, wielość wykonywanych przez nie zadań publicznych czy udział w wydatkowaniu środków publicznych. Niknie jednak trochę z pola widzenia partycypacja pozioma, rozumiana jako upodmiotowienie społeczności, które wyraża się w aktywności obywateli skierowanej na relacje między nimi samymi, na samopomoc, na oddolne reagowanie na lokalne problemy. W takim kierunku idzie pojmowanie partycypacji sformułowane w tabeli 3, zgodnie z którym zakłada się, że najwyższym etapem tego procesu jest samozarządzanie społeczności. Obywatele „aktywnie uczestniczą w załatwianiu swoich spraw”. Czasami wymaga to „włamania się” w sferę uprawnień lokalnej władzy, ale to tylko część aktywności obywatelskiej. Wyraża się ona także w działaniach samopomocowych, wspieraniu sąsiadów, zapewnieniu, aby na szkolnej wycieczce były również dzieci, których rodziców nie stać na zapłacenie pełnej ceny. Ten kierunek wspiera także ujęcie zaprezentowane w tabeli 2 – na najwyższym szczeblu partycypacji społeczność decyduje o konkretnych kwestiach, a władza to wdraża. Podejście to zakłada, że obywatele najpierw muszą wykazać aktywność, która przyniesie nakreślenie pewnej wizji wykonania określonej rzeczy (na przykład zbudowanie nowego boiska). Jeśli władza ma do czynienia z jasnym przekazem od obywateli, to zazwyczaj decyduje się wykonać to, co oni uzgodnili między sobą.

Z tej perspektywy warto zobaczyć, jak w Wielkiej Brytanii postrzega się partycypację obywatelską. Część autorów⁶ analizuje jako jej przejawy mechanizmy konsultacji lub różne formy partnerstw. Gdy jednak przeglądamy dokumenty publiczne, spostrzegamy, że za przejaw rozwoju trzeciego sektora, czyli również partycypacji, uznaje się odsetek obywateli, którzy angażują się w wolontariat (przynajmniej raz w miesiącu) – w takie działania, z których korzystają inni ludzie albo otoczenie, a także liczbę osób zatrudnionych w organizacjach pozarządowych (ekwiwalent pełnoetatowych pracowników). Nie ma więc tutaj mowy o tym, ile zleceń wykonały organizacje pozarządowe albo jak wpłynęły na decyzje władzy. Ogólnie punktem odniesienia problematyki partycypacji jest jej rezultat, czyli upodmiotowiona, aktywna społeczność. W Wielkiej Brytanii

⁶ Por. G. Stoker: *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004, s. 114–121.

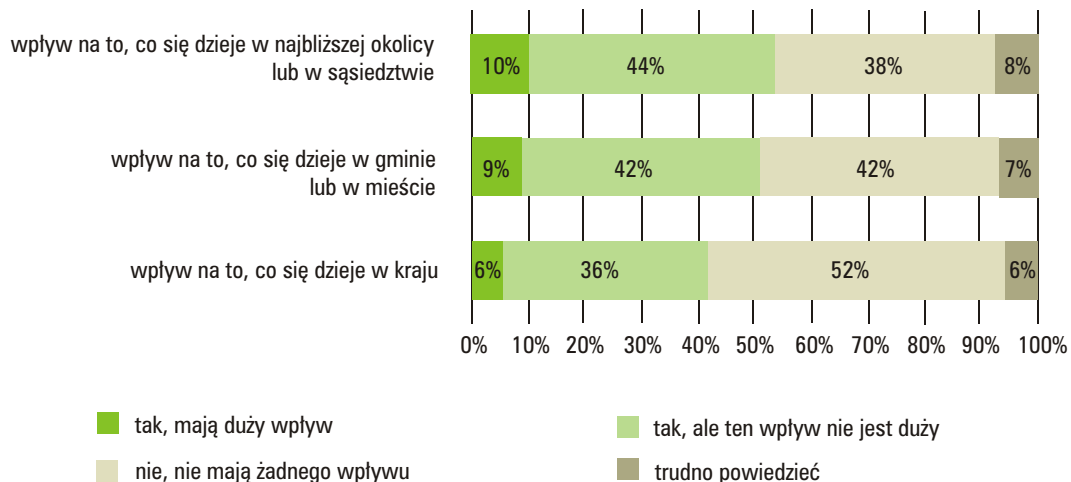
wprowadzono wskaźniki mające obrazować właśnie taką społeczność. Za ich pomocą przeprowadza się badania, które pokazują odsetek obywateli przekonanych o tym, że mogą wpłynąć na decyzje dotyczące ich społeczności. Jednocześnie wprowadzono również wskaźnik wielkości lokalnego wolontariatu. Ponadto są wykorzystywane wskaźniki służące do pomiaru poczucia przynależności do społeczności, przekonania obywateli o dobrej jakości relacji z ludźmi z innych środowisk etnicznych i religijnych oraz przekonania o wysokiej jakości relacji z członkami danej społeczności. Wskaźniki opracowano na podstawie sondaży obywatelskich, czyli specjalnie skonstruowanych badań ankietowych wykonywanych w skali kraju (*citizenship survey*)⁷. Jako przykład podajmy, że sondaż obywatelski wskazywał, że w latach 2009–2010 blisko 37% obywateli odczuwało, że może wpłynąć na decyzje podejmowane w swojej społeczności (wskaźnik obniżyła w znacznym stopniu opinia środowisk emigranckich). Warto dodać, że w 2001 roku ten odsetek był wyższy i wynosił 44%⁸. Powyższe wskaźniki są narzędziami, za pomocą których rząd bada poziom realizacji jednego ze swoich priorytetów⁹, którym jest w tym wy-

padku „budowanie spójniejszych, bardziej upodmiotowionych i aktywnych społeczności lokalnych”.

W Polsce również stosuje się podobne wskaźniki, które obrazują poziom upodmiotowienia. Rezultaty polskich badań są jednak trudne do porównania z wynikami brytyjskimi. Spójrzmy na rysunek 2, który pokazuje rozkład odpowiedzi na pytanie „Jak Pan/Pani uważa, czy obywatele tacy jak Pan/Pani mają wpływ na to, co dzieje się w kraju, w Pana/Pani gminie lub mieście, w Pana/Pani najbliższej okolicy lub w sąsiedztwie (w obrębie 15–20 minut pieszego dystansu od miejsca zamieszkania)?”. Okazuje się, że duży wpływ na to, co się dzieje w ich gminie lub mieście, deklaruje 9% badanych, 42% mówi o wpływie, który nie jest duży, a 42% uważa, że nie ma żadnego wpływu (7% respondentów nie jest w stanie określić swojego wpływu)¹⁰. Trudno jednoznacznie ocenić te dane.

Wydaje się, że potrzebujemy refleksji nad modelem partycypacji, który chcielibyśmy wspierać. Albo będzie to partycypacja nakierowana na relacje między organizacjami pozarządowymi i władzą – z myślą o wzmacnianiu uprawnień tych pierwszych, na przykład w zakresie produkcji usług publicznych,

Rysunek 2. Poczucie wpływu obywateli na sprawy sąsiedztwa, gminy lub miasta i kraju



Źródło: Raport końcowy z badań efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, SMG/KRC Poland Media SA, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa, luty 2011 roku, s. 126.

⁷ W 2011 roku rozważano jednak wycofanie się z tego badania ze względu na konieczność ograniczania kosztów w sektorze publicznym w ramach programu walki z deficytem budżetowym.

⁸ *Citizenship Survey: 2009–2010 (April 2009 – March 2010), England* – <http://www.communities.gov.uk/publications/corporate/statistics/citizenshipsurveyq4200910> [dostęp: 15 października 2011 roku].

⁹ *Public service agreement* – 21.

¹⁰ Raport końcowy z badań efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, SMG/KRC Poland Media SA, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa, luty 2011 roku, s. 126.

albo będzie to szerszy model partycypacji, którego wyrazem będzie aktywność obywateli nakierowana na samopomoc i samorealizację w kontaktach międzyludzkich. W drugim wypadku wyrazem aktywności obywatelskiej byłby rozwój wolontariatu, oddolne tworzenie priorytetów dla lokalnego rozwoju i różnych form życia zbiorowego, udział obywateli w konsultacjach, modelowanie przestrzeni, włączanie grup defaworyzowanych w rozmaite formy życia lokalnego.

Nie można jednak pomijać znaczenia tradycyjnych form partycypacji, wydają się one bowiem wstępem do wspomnianego wyżej, drugiego modelu partycypacji. Olbrzymie znaczenie mają także mechanizmy informacji o działaniach władzy, konsultowanie planów działań publicznych, partnerstwo w działaniach, wykonywanie przez organizacje pozarządowe różnych zadań i usług publicznych.

Złożoność lokalnej materii

Analiza zjawiska lokalnej partycypacji obywatelskiej – procesu wewnątrznie złożonego i rozległego – jest niezwykle trudnym zadaniem. Za wyraz partycypacji należy uznać konsultacje, partnerstwa, organizacje pozarządowe, wolontariat, publiczno-społeczne zespoły i ciała (na przykład lokalna rada pożytku publicznego), petycje, zapytania, zebrania publiczne, udział w posiedzeniach lokalnych instytucji, udział w wyborach (w tym do rad sołeckich). Trudno ogarnąć wszystkie te zjawiska – zwłaszcza w skali całego kraju – i przypisać im jednoznaczną ocenę. Zazwyczaj analizujemy poszczególne wymiary partycypacji, na przykład konsultacje, rozwój organizacji pozarządowych czy wolontariat.

Przyjrzyjmy się lokalnym konsultacjom. Ostatnio przeprowadzono sporo badań w tym zakresie. Stwierdzają one, że polskie samorządy mają długą drogę do przejścia, aby zapewnić lepsze rezultaty w stosowaniu mechanizmów partycypacji. Raport Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej wskazuje: „Charakterystyczne, że dla wielu samorządowców konsultacje społeczne to w większym stopniu «me-

chanizm przyszłości», a nie narzędzie bieżącej pracy. Wniosek generalny, jaki się nasuwa, brzmi: w procesie tworzenia aktów prawa miejscowego konsultacje społeczne są wykorzystywane w niewielkim stopniu”¹¹. Takich opinii jest sporo w literaturze przedmiotu. Janina Kowalik na podstawie badań wójtów i przewodniczących rad twierdzi, że „hasło udziału mieszkańców w procesach rządzenia gminą ma raczej ideologiczną funkcję, jest wypowiediane konwencjonalnie, w zgodzie z polityczną poprawnością i nie oznacza rzeczywistej akceptacji wysokich funkcjonariuszy samorządowych, aby mieszkańcy uczestniczyli w mechanizmach decyzyjnych przypisanych «wybranym»”¹².

Badania wskazują, że ustawodawstwo odgrywa kluczową rolę jako czynnik motywujący do przeprowadzania konsultacji. Potwierdzają to między innymi badania wykonane w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”¹³.

W badaniach wskazano liczne źródła, które przesądzają o istotnych trudnościach w przeprowadzaniu konsultacji. Ogółem 75% Polaków nie zetknęło się z określeniem „konsultacje społeczne”¹⁴, choć również przedstawiciele administracji publicznej mają problemy z właściwym rozumieniem pojęcia konsultacji społecznych: 37% urzędników przyznało, że nigdy nie przeprowadzono w ich urzędach analizy procesu konsultacji pod względem stopnia osiągnięcia zakładanych celów lub udanych i nieudanych działań, 13% zaznaczyło odpowiedź „rzadko”, 12% zadeklarowało, że wykonywało taką ewaluację w połowie procesów, 12% – w trzech czwartych konsultacji, a 16% stwierdziło, że zawsze przeprowadzało ewaluację. Wielu urzędników odpowiadało, że nie wie, czy była ona wykonywana.

Ewaluacje – tam, gdzie je wykonywano – miały charakter wewnętrzny (90% odpowiedzi). Urzędnicy najczęściej wskazywali (86%), że formą ewaluacji było spotkanie robocze osób zaangażowanych ze strony urzędu w konsultacje, a 13% badanych twier-

¹¹ A. Ferens, R. Kondas, I. Matysiak, G. Rzeźnik, M. Szyrski: *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.

¹² J. Kowalik: *Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2010, „Politologia”, t. 17.

¹³ P. Matczak, M. Koziarek (red.): *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i dotyczących ochrony środowiska. Raport z badań (końcowy)*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

¹⁴ *Raport końcowy z badań efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, op. cit.*, s. 71.

Tabela 4. Wykorzystanie różnych form przeprowadzania konsultacji społecznych

	Nigdy	Rzadko	W połowie procesów	Często	Zawsze	Nie wiem, trudno powiedzieć
Możliwość składania wniosków pisemnych pocztą tradycyjną lub faksem	4%	5%	9%	14%	65%	3%
Możliwość składania wniosków za pośrednictwem poczty elektronicznej	13%	10%	11%	12%	50%	4%
Możliwość składania wniosków przez fora internetowe, czaty i inne formy komunikowania elektronicznego	59%	8%	6%	8%	16%	4%
Indywidualne spotkania z zainteresowanymi osobami i instytucjami	13%	11%	15%	21%	35%	5%
Zgłoszenie uwagi ustnie urzędnikowi w godzinach pracy urzędu	10%	9%	10%	12%	53%	6%
Złożenie wniosku pisemnego bezpośrednio w urzędzie	3%	5%	8%	11%	70%	4%
Złożenie wniosku telefonicznie bezpośrednio do urzędnika	27%	12%	10%	12%	34%	5%
Złożenie wniosku telefonicznie za pośrednictwem infolinii	75	5%	4%	4%	9%	3%
Otwarte spotkania i konferencje	21%	11%	21%	22%	30%	3%
Spotkania grup roboczych (zespołów urzędników, ekspertów i przedstawicieli innych instytucji, którzy wspólnie pracują nad problemem lub zadaniem)	13%	12%	19%	21%	30%	4%
Zbieranie informacji w nieformalnych codziennych kontaktach z osobami lub przedstawicielami zainteresowanych instytucji	27%	13%	15%	14%	27%	4%
Zasięganie opinii przez stałe ciało konsultacyjne lub doradcze	48%	10%	9%	10%	15%	8%
Inne formy (jakie?)	83%	3%	1%	1%	1%	11%

Źródło: *Raport końcowy z badań efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, SMG/KRC Poland Media SA, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa, luty 2011 roku, s. 143.

dziło, że ewaluacja przyjmowała formę ankiet z uczestnikami procesu¹⁵.

Samorządy wykorzystują najczęściej tradycyjne sposoby wykonywania konsultacji, w tym zamieszczanie dokumentów w Internecie. Niewielka część samorządów sięga po nowoczesne metody, jak panele obywatelskie czy sądy obywatelskie. Badania wykazały, że „przedstawiciele organizacji pozarządowych często dowiadywali się o projektowanych politykach dopiero na spotkaniu (często jedynym) bądź konferencji informacyjnej, podczas której należało już składać wnioski i dyskutować różne rozwiązania, co wiązało się z ryzykiem nie-

pełnego rozważenia problemu. Dotarliśmy także do sytuacji, w których przedstawienie materiałów następowało na dzień (dokładnie w porze wieczorowej) przed datą spotkania konsultacyjnego”¹⁶.

Szanse i przeszkody w rozwoju partycypacji

W Polsce rozwój partycypacji napotyka duże przeszkody, co potwierdzają badania dotyczące jej poszczególnych wymiarów¹⁷. Wyrazem tych przeszkód są także problemy w rozwoju lokalnych partnerstw (rozumianych jako trwałe struktury lokalne-

¹⁵ *Ibidem*, s. 155.

¹⁶ *Ibidem*, s. 142.

¹⁷ *Ibidem*; J. Kowalik: *Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych*, op. cit.

go działania), niski poziom nasycenia organizacjami pozarządowymi, niedorozwój wolontariatu, niewielki udział organizacji pozarządowych w wykonywaniu usług publicznych. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, część z nich to rezultat oddziaływania tak zwanych czynników długiego trwania. W Polsce funkcjonuje wciąż mocno zhierarchizowany model sprawowania władzy, scentralizowany model zarządzania instytucjami publicznymi¹⁸ i społecznymi, ponadto jest głęboko zakorzenione rozumienie władzy jako przywileju do zdobycia, nie zaś odpowiedzialności, z kolei życie społeczne cechują znaczne dystanse społeczne. Widzimy często tendencję do kumulowania władzy i budowania relacji klientystycznych. Mamy także szczególną percepcję tego, co uznajemy za problem społeczny (zbiorowy). Wiele problemów, które w Europie Zachodniej uznaje się za społeczne (czy strukturalne), w Polsce postrzega się jako prywatne (osobiste). Przykładem może być bezrobocie – nigdy nie wyzwalało ono adekwatnych działań publicznych, ponieważ uznawano, że jest to jednak przede wszystkim problem samych bezrobotnych (brak pracy wynika z ich cech osobistych), a nie wyraz niedopasowania struktur systemu ekonomicznego i edukacyjnego do rynku pracy.

W Polsce różne grupy społeczne mają problemy z wyłonieniem wiarygodnej dla siebie reprezentacji, co nie jest ograniczone jedynie do poziomu lokalnego. Widać to wyraźnie również w sferze zakładów pracy – tylko nieliczni pracownicy uważają, że ich reprezentacją są związki zawodowe. Badania pokazują, że ponad 40% pracowników za swoich reprezentantów uważa dyrekcję i przełożonych¹⁹, z kolei w społecznościach lokalnych prawie 60% obywateli jako reprezentantów wymienia władze (wójta i radnych), a ponad 20% nie jest w stanie określić, kogo uważa za reprezentanta swoich in-

teresów, albo twierdzi, że nie ma takiego (zaledwie 3% badanych wskazuje, że jest nim organizacja pozarządowa, 3% – związek zawodowy i także 3% – ugrupowania polityczne)²⁰.

Jeszcze szerszym tłem dla tych zjawisk jest „próżnia socjologiczna”, czyli brak wystarczająco silnych więzi lokalnych. Janusz Czapiński pisze: „Próżnia między rodziną i narodem, o której w latach 70. pisał prof. Stefan Nowak, nie zniknęła, nie wypełniła się społeczeństwem obywatelskim”²¹. Potwierdzają to do pewnego stopnia ostatnie badania. Regularne zaangażowanie (na przykład przejawiane raz na miesiąc) w sprawy lokalne deklaruje 2% badanych, 14% potwierdza zaangażowanie wykazywane kilka razy w roku, ponad połowa respondentów oświadcza, że w ogóle się nie angażuje, a dla niemal co dziesiątego ankietowanego jest to trudne do sprecyzowania. Z kolei regularne akty pomocy innym osobom spoza rodziny deklaruje 5% badanych, 36% mówi o kilku aktach pomocy w ciągu roku²². Chodzi tutaj o takie akty pomocy, jak nieodpłatnie wykonanie komuś spoza rodziny drobnych napraw (15% respondentów wykonywało) lub przekazanie pomocy materialnej (15% respondentów przekazywało), robienie zakupów, zapłacenie rachunków w czyimś imieniu (13% respondentów podejmowało się udzielenia takiej pomocy), opieka nad dziećmi (12% respondentów sprawowało opiekę). Tłem tej sytuacji jest niski poziom zaufania między obywatelami, a także obywateli do władzy, jednocześnie zaś wysoki poziom konfliktu między różnymi grupami.

Dr Andrzej Zybala jest politologiem, wykładowcą w Krajowej Szkole Administracji Publicznej i Collegium Civitas, autorem licznych publikacji o dialogu i partnerstwie społecznym oraz politykach publicznych.

¹⁸ J. Hryniewicz: *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2007.

¹⁹ J. Męcina: *Dynamika dialogu*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2010, nr 1.

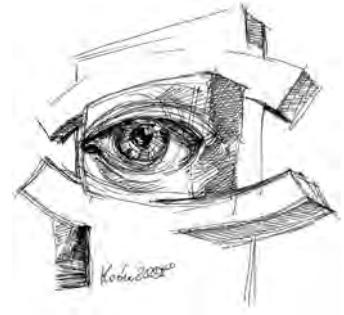
²⁰ *Raport końcowy z badań efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, op. cit., s. 126.

²¹ J. Czapiński: *Polska – państwo bez społeczeństwa*, „Nauka” 2006, nr 1, s. 8.

²² *Raport końcowy z badań efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, op. cit., s. 129.

Grzegorz Makowski

Kompaktowa kultura współpracy



Badania przeprowadzone w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy” jasno pokazują, że współpracę między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową w dużym stopniu kształtują nie tylko regulacje prawne, ale także obyczaje i uwarunkowania kulturowe. Znajduje to odzwierciedlenie w angielskich ramowych porozumieniach o współpracy międzysektorowej, określanych terminem „compacts”.

Ocena jakości współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową – co pokazały wspomniane badania – jest w znacznym stopniu funkcją miękkich czynników. Chodzi o kształt codziennych relacji reprezentantów obu sektorów – tego, ile o sobie nawzajem wiedzą, czy rozumieją swoje ograniczenia, w jaki sposób się do siebie odnoszą, jakie postawy wobec siebie przyjmują i prezentują na zewnątrz, czy darzą się zaufaniem, jak się porozumiewają, czy i jak uzgadniają działania, w jaki sposób rozwiązują konflikty. W dużej mierze są to kwestie obyczajowe czy kulturowe¹, które tylko w ograniczonym zakresie poddają się regulacjom prawnym. Trudno na przykład zadekretować, żeby po obu stronach zaistniała wola współdziałania, przekładająca się na dobrą współpracę, która – koniec końców – sprowadza się do tego, że organizacje i administracja potrafią wspólnie pracować w interesie publicznym, dla dobra społeczności. Wykształcenie kultury współpracy to proces długotrwały, wymagający woli politycznej i wysiłku edukacyjnego nie tylko ze strony organizacji czy

administracji samorządowej, ale także ze strony państwa, które jeśli uznaje, że dobra współpraca międzysektorowa jest rzeczywiście potrzebna, wchodzi w rolę animatora kultury współpracy.

Rozwój kultury współpracy trudno pobudzać instrumentami prawnymi. Istnieją jednak rozwiązania paralegislacyjne, które mogą bardzo efektywnie wspomagać proces kształtowania się kultury współpracy i podnoszenia jej jakości. Tego rodzaju instrumentem jest instytucja kompaktu, znana między innymi z doświadczeń brytyjskich, kanadyjskich czy estońskich. Jest to mechanizm od lat wdrażany z mniejszym lub większym powodzeniem w co najmniej kilkunastu krajach na świecie, również w Polsce – rozwiązaniem przypominającym kompakt są na przykład roczne programy współpracy, do których przyjęcia, na mocy *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*², są zobowiązane wszystkie władze samorządowe w kraju. Niestety, dotychczasowe próby przeniesienia instytucji kompaktu na polski grunt trudno uznać za udane. Warto więc jeszcze raz przypomnieć, na czym polega istota tego rozwiązania. Z punktu widzenia zdiagnozowa-

¹ Szerzej – por. E. Bogacz-Wojtanowska, M. Dudkiewicz, K. Górniak, G. Makowski, A. Stokowska: *Raport cząstkowy nt. współpracy międzysektorowej (na podstawie wstępnych badań jakościowych)*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011 [mps].

² DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

nych problemów współpracy międzysektorowej³, efektywne wdrożenie idei kompaktu byłoby bowiem bardzo pożądane.

Co to jest kompakt?

Kompakt to, ujmując rzecz w skrócie, forma umowy między władzą publiczną i obywatelami zrzeszonymi w organizacjach pozarządowych. Termin „kompakt” (*compact*) jest angielskim określeniem na tego rodzaju umowę. Posługujemy się nim tutaj, ponieważ instytucja ta została wypracowana właśnie w Anglii i w Walii, do przykładu angielskiego będziemy się również odwoływać w dalszych rozważaniach. Warto jednak nadmienić, że śladem Anglii poszły inne kraje, które stosują oczywiście własne nazewnictwo takich umów – na przykład w Kanadzie umowę między władzą i sektorem pozarządowym określa się jako *accord*.

Wróćmy jednak do Anglii. Idea kompaktu kiełkowała tam dość długo. Jej początków można się doszukiwać już w okresie rządów Margaret Thatcher (lata osiemdziesiąte XX wieku). Żelazna Dama nie miała, być może, bezpośrednich zasług dla rozwoju trzeciego sektora w Anglii, niemniej jednak zrealizowała wiele całościowych reform społecznych i gospodarczych, które ogólnie przyczyniły się do zmniejszenia omnipotencji sektora publicznego i w ostatecznym rozrachunku poszerzyły możliwości działania angielskich organizacji pozarządowych. Za rządów Margaret Thatcher państwo ograniczyło swoją rolę między innymi w sferze usług społecznych, dając tym samym pole do popisu organizacjom pozarządowym⁴. To jednak nie za rządów brytyjskich konserwatystów, ale za czasów Tony’ego Blaira i „Nowej Lewicy” idea kompaktu przybrała ostateczny kształt i została przełożona na praktyczne rozwiązania⁵.

W 1994 roku dokonano przeglądu stanu relacji między angielskim sektorem publicznym i pozarządowym. Na zlecenie National Council for Voluntary Organisations (NCVO – dziś jednej z największych angielskich organizacji parasolowych) profesor Nicholas Deakin przygotował raport, rekomendując między innymi opracowanie swoistego konkordatu, który określałby relacje między rządem i organizacjami⁶.

W następnych latach przygotowano nowe dokumenty strategiczne i w końcu sam *Compact*. Jego ostateczną wersję przyjęto w 1998 roku po szerokich konsultacjach, w których wzięło udział kilkadziesiąt tysięcy organizacji pozarządowych. *Compact* obowiązuje do dziś, przetrwał kolejne gabinety i zmianę partii rządzącej⁷. Przez cały okres funkcjonowania modyfikowano go kilkakrotnie, jego istota jednak się nie zmieniła. Jest to ramowe porozumienie, które opisuje pewną wizję, określone wartości i zasady oraz podstawowe zobowiązania władz publicznych i sektora pozarządowego⁸. W aktualnej wersji angielski kompakt stanowi, że dążeniem obu stron porozumienia jest⁹:

- **Budowa silnego, różnorodnego i niezależnego społeczeństwa obywatelskiego.** W tym zakresie rząd zobowiązuje się między innymi do respektowania niezależności organizacji pozarządowych, wyrażającej się na przykład w autonomii w określaniu i propagowaniu swoich statutowych misji. Do zadań rządu należy również wspieranie sektora pozarządowego, rozpoznawanie jego potrzeb, egzekwowanie transparentności działania. Z kolei organizacje zobowiązują się do uczciwego reprezentowania swoich beneficjentów i dbania o ich interesy niezależnie od otrzymywanego wsparcia ze strony publicznej.

³ Por. artykuły zamieszczone w dziale PRYZMAT w tym numerze kwartalnika „Trzeci Sektor” [przyp. red.].

⁴ J. Kendall: *The mainstreaming of the third sector into public policy in England: whys and wherefores*, „Policy and politics” 2000, t. 28, nr 4, s. 541–562.

⁵ Por. informacje na ten temat w: J. Lewis, *Relacje państwo – sektor ochotniczy w Wielkiej Brytanii*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 8 [przyp. red.].

⁶ *Meeting the Challenge of Change: Voluntary Action into the 21st Century – The Report of the Commission on the Future of the Voluntary Sector*, National Council for Voluntary Organisations Publications, London 1996, s. 4–5.

⁷ Od maja 2010 roku w Wielkiej Brytanii rządzi koalicyjny rząd Partii Konserwatywnej i Partii Liberalnych Demokratów kierowany przez Davida Camerona.

⁸ Por. P.R. Elson: *Czy trzeci sektor mieści się w schemacie? Analiza porozumień pomiędzy sektorem pozarządowym a rządem*, [w:] G. Makowski, M. Koziarek (red.): *Wymiary użyteczności społecznej. Biznes, administracja publiczna i organizacje pozarządowe a społeczeństwo obywatelskie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

⁹ *The Compact. The Coalition Government and civil society organisations working effectively in partnership for the benefit of communities and citizens in England*, Cabinet Office, London 2010.

- **Efektywne i przejrzyste tworzenie i wdrażanie polityk, programów i usług publicznych.** W tym zakresie rząd zobowiązuje się między innymi dbać o odpowiednie oszacowanie wartości tworzonych przez siebie polityk publicznych, badanie ich efektywności oraz – co jest, być może, najważniejsze – konsultowanie ich na jak najwcześniejszym etapie przygotowań ze środowiskami pozarządowymi. Ze swojej strony organizacje deklarują przede wszystkim zaangażowanie w propagowanie procesów konsultacyjnych oraz aktywne twórcze i merytoryczne włączanie się w ich realizację.
- **Realizacja programów i dostarczanie usług według zasad najwyższej jakości i wrażliwości społecznej.** Rząd zobowiązuje się między innymi do poszerzania obszarów aktywności organizacji, tworzenia większych możliwości dostarczania przez nie usług publicznych, a co za tym idzie – rozwijania instrumentarium finansowego wspierania trzeciego sektora. Organizacje mają z kolei dbać między innymi o podnoszenie własnych wewnętrznych standardów działania, utrzymywanie wysokiego poziomu przejrzystości czy propagowania informacji o rezultatach realizowanych zadań publicznych.
- **Jasne zasady zarządzania i modyfikowania programów oraz sposobu realizacji usług publicznych.** W tym punkcie rząd zobowiązuje się między innymi do uzgadniania ze środowiskami pozarządowymi wszystkich zmian w politykach publicznych, które są wynikiem trudności w realizacji, i dokonywania wspólnej oceny tego, w jaki sposób zmiany te mogą wpłynąć na odbiorców tych polityk. Organizacje ze swojej strony deklarują przygotowywanie planów na wypadek zakończenia lub zmian finansowania realizowanych przez nie zadań publicznych, tak aby wydarzenia te nie wpłynęły negatywnie na sytuację społeczności, na rzecz których działają. Obowiązkiem organizacji jest również przedstawianie konstruktywnych opinii na temat programów publicznych i sposobów ich realizacji.
- **Równe i sprawiedliwe społeczeństwo.** W nawiązaniu do tego punktu władza publiczna zobowiązuje się między innymi do dbałości o grupy wymagające szczególnej uwagi (na przykład niepełnosprawnych) i ustalania polityk wobec nich w porozumieniu z organizacjami współpracującymi z tymi grupami. Priorytetem rządu ma być

również zapewnianie organizacjom reprezentującym mniejszości lub społeczności zagrożone marginalizacją odpowiedniego finansowania, tak aby mogły efektywnie reprezentować interesy tych grup. Organizacje ze swojej strony mają obowiązek, jeśli otrzymują środki publiczne na realizację działań zapobiegających dyskryminacji, propagować ich rezultaty. Same także powinny wystrzec się praktyk dyskryminujących inne organizacje w staraniach o wsparcie publiczne.

Nie jest to oczywiście wyczerpujący opis angielskiego porozumienia. Streszczono tutaj jedynie kilka najważniejszych wątków. Choć trzeba jednocześnie zaznaczyć, że *Compact* sam w sobie nie jest obszernym dokumentem. To zaledwie kilkanaście stron tekstu, który niesie jednak bardzo silne przesłanie, przez lata bowiem znalazło ono przełożenie na setki tysięcy dobrych praktyk.

Znaczenie porozumienia *Compact* dla kultury współpracy i jakości relacji między administracją publiczną i sektorem pozarządowym w Anglii (określanym tam jako *voluntary sector*) jest nie do przecenienia. *Compact*, zawarty najpierw na poziomie krajowym, szybko został upowszechniony na poziomie lokalnym. Obecnie właściwie każdy angielski samorząd ma lokalne porozumienie z miejscowym sektorem pozarządowym.

Compact stał się również podstawą opracowania wielu konkretnych rozwiązań dotyczących procedur zlecania organizacjom zadań publicznych, zasad konsultacji, tworzenia i wspierania niewielkich organizacji lokalnych czy korzystania z pracy wolontariuszy. Są one zawarte w odrębnych dokumentach, mających zwykle formę „miękkiego prawa” (na przykład kodeksów dobrych praktyk), które jest jednak konsekwentnie stosowane i przestrzegane przez obie współdziałające strony. Na poziomie krajowym *Compact* również przyniósł bardzo konkretne rezultaty, na przykład utworzenie ministerstwa do spraw sektora pozarządowego (The Office of the Third Sector).

Upowszechnianiu zasad i wartości zawartych w porozumieniu towarzyszy prowadzona nieprzerwanie od 1998 roku kampania informacyjno-educacyjna. Rząd we współpracy z organizacjami parasolowymi i samorządami realizuje mnóstwo działań skierowanych do administracji, sektora pozarządowego i społeczności lokalnych, w tym szkolenia, warsztaty, wymiany pracowników i wolontariuszy, prelekcje, artykuły, filmy, konferencje. Jednocześnie wszystkim tym wysiłkom towarzyszą prowadzone

cyklicznie badania, które mają wskazać, w jakich obszarach realizacja zasad porozumienia natrafia na trudności i w jaki sposób mają być one przewyżczone¹⁰.

Warto przy tym zaznaczyć, że w Anglii to właśnie *Compact* – miękkie porozumienie między sektorem pozarządowym i publicznym – dał impuls do dalszej instytucjonalizacji tych relacji: reformy prawa czy tworzenia nowych organów państwa, które podejmują działania w tym obszarze. Wysiłek zmierzający w stronę uformowania kultury współpracy poprzedzał tworzenie konkretnych instrumentów, procedur i instytucji.

Kulturę współpracy w Anglii budowano więc odwrotnie niż w Polsce, gdzie próby poprawy jakości współpracy międzysektorowej podejmuje się już w warunkach ścisłej regulacji prawnej i głębokiej instytucjonalizacji. Która metoda przynosi lepsze rezultaty? Odpowiedź na to pytanie wydaje się oczywista – prawo i instytucjonalizacja współpracy

powinny być pochodną wcześniej już rozwiniętych obyczajów i kultury współdziałania. W ślad za tym pojawia się jednak wątpliwość, czy doświadczenie angielskie można bezpośrednio przenieść na polski grunt. I w tym wypadku odpowiedź jest prosta – oczywiście nie. Sytuacja organizacji pozarządowych i ramy funkcjonowania sektora publicznego w Polsce mają własną, odmienną specyfikę. Dążąc jednak do rozwoju współpracy międzysektorowej, także w Polsce należy zachować równowagę między działaniami instytucjonalno-prawnymi i szeroko pojętymi działaniami edukacyjnymi, które jako jedyne mogą się przyczynić do wytworzenia właściwych obyczajów i kultury współpracy.

Dr Grzegorz Makowski jest socjologiem, kieruje Programem Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych.

¹⁰ Por.: *Compact Baseline Survey 2009/10. A study of the levels of awareness, knowledge, understanding and use of the Compact among Government and Non Departmental Public Bodies*, Synergy and Digital Public, London 2010; A. Pickering: *Annual Local Compact Survey 2011: Results*, Compact Voice, London 2011.

Anna Potok

Współpraca międzysektorowa na wsi

Potrzeba partnerskiej współpracy organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego jest na obszarach wiejskich równie duża jak w mieście, a nawet większa, na wsi bowiem drzemie szczególnie duży endogenny potencjał rozwoju, który do uruchomienia wymaga partycypacji wszystkich zainteresowanych, czyli ogółu mieszkańców wsi. Dlaczego zatem współpraca ta jest na wsi mniej intensywna niż w ośrodkach miejskich, partycypacja obywateli w rządzeniu niezadowolająca, rezultaty uruchamiania potencjału lokalnego stale jeszcze zbyt małe, a aktywność społeczna mieszkańców wsi pozostaje w dużym stopniu niewykorzystanym zasobem rozwojowym obszarów wiejskich?

Na czym polega specyfika aktywności społecznej na wsi i współpracy podmiotów społeczeństwa obywatelskiego z instytucjami publicznymi?¹ W dużych ośrodkach miejskich wypracowano różne formy współpracy międzysektorowej, a także liczne towarzyszące im standardy. Siła działających tam organizacji społeczeństwa obywatelskiego umożliwiła w wielu wypadkach zawiązanie zbliżonych do prawdziwie partnerskich relacji obu sektorów. Znacznie trudniejsza sytuacja panuje na obszarach wiejskich. Z Diagnozy Społecznej 2011² wynika, że aktywność obywatelska – wyrażona odsetkiem osób zrzeszonych w różnego typu organizacjach pozarządowych – jest wyraźnie skorelowana z wielkością miejscowości oraz wykształceniem i wysokością dochodów mieszkańców. Zależność tę potwierdzają również badania przeprowadzone w latach wcześniejszych. Konsekwencje tego faktu w znacznym stopniu wyjaśniają mniejszą na wsi – w porównaniu z miastami – inten-

sywność zaangażowania społecznego obywateli. Zarówno bowiem wykształcenie, jak i uzyskiwane dochody mieszkańców wsi są wyraźnie niższe od tych samych wskaźników dla miast³.

Specyfiką wsi jest ponadto znaczne zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich. Różnice te dotyczą zarówno układów przestrzennych i rozwoju gospodarczego, jak i sposobu organizowania się społeczności lokalnej oraz najważniejszych norm społecznych leżących u podstaw lokalnych wspólnot, a ich korzenie sięgają czasów rozbiorowych lub nawet wcześniejszych. Zostały one pogłębione przez powojenne zmiany granic. Przejście do gospodarki rynkowej powiększyło dysproporcje rozwojowe poszczególnych regionów, wypuklając korzyści wynikające z położenia wsi wokół dużych ośrodków miejskich – w przeciwieństwie do wsi położonych peryferyjnie⁴. Powoduje to, że także współpraca międzysektorowa w różnych regionach Polski przybiera odmienne formy i inny poziom intensywności: jest

¹ Ograniczona objętość niniejszego opracowania pozwala jedynie zasygnalizować szczególnie charakter współpracy międzysektorowej na obszarach wiejskich. Nie jest jednak możliwe przedstawienie pogłębionej analizy tej specyfiki ani tym bardziej sformułowanie udokumentowanych prognoz.

² J. Czapiński, T. Panek (red.): *Diagnoza Społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011 – http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2011.pdf [dostęp: 15 października 2011 roku].

³ Tylko 9% mieszkańców wsi (23% mieszkańców miast) ma wykształcenie wyższe, a 64% zaledwie wykształcenie podstawowe i zasadnicze. Dochody mieszkańców wsi stanowiły w 2009 roku 72% średnich dochodów uzyskiwanych w mieście, a około 40% mieszkańców wsi żyło ze świadczeń społecznych i socjalnych. Por. *Syntetyczna charakterystyka polskiej wsi w świetle statystyki publicznej*, [w:] *Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju*, Forum Debaty Publicznej, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2011, s. 8–11.

⁴ A. Rosner (red.): *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007.

silniejsza we wsiach położonych wokół centrów miejskich, a znacznie słabsza we wsiach oddalonych od węzłów komunikacyjnych i ośrodków wielkomiejskich.

W prowadzonych rozważaniach nie można pominąć – ważnych z punktu widzenia aktywności obywatelskiej i współpracy międzysektorowej – elementów charakterystyki społecznej wsi. Sieć zewnętrznych kontaktów społecznych na wsi i w małych miastach jest skromna, kontakty te są jednak niezbędne, są bowiem „nośnikiem idei, pomysłów, wiedzy i informacji. Im mniej mieszkańców ma dana miejscowość, tym trudniej też o masę krytyczną zainteresowanych danym projektem czy tematem”⁵. Ścisłejsze relacje rodzinne i sąsiedzkie słabną, powoli zanika także poczucie wspólnoty. Dojazdy do pracy i do szkoły w mieście, opuszczanie wsi przez młodzież poszukującą pracy, migracja z miast do wsi podmiejskich, zmiany w obyczajowości – to procesy zmieniające polską wieś. Rolnicy zajęci pracą wykazują coraz mniejsze zainteresowanie aktywnością społeczną i rzadko odgrywają rolę lokalnych liderów. Proces zmian społecznych i ekonomicznych na wsi znajduje bardzo słaby wyraz w formach i treści współpracy samorządu lokalnego z organizacjami pozarządowymi, jest również jedynie sporadycznie uwzględniany w ramach tworzonych wspólnie dokumentów strategicznych. Ponadto w małych i rozproszonych miejscowościach trudno znaleźć partnerów inicjatyw – wywołuje to poczucie osamotnienia i braku wiary w możliwość działania.

Organizacje pozarządowe na obszarach wiejskich

Opisana wyżej sytuacja sprawia, że na terenach wiejskich, obejmujących 93% powierzchni kraju i zamieszkałych przez 39% ludności, działa jedynie co piąta ze wszystkich zarejestrowanych w Polsce organizacje pozarządowych⁶. Z dostępnych rezultatów badań wynika, że intensywność i standardy współpracy tych podmiotów z samorządem lokalnym znacznie odbiegają od poziomu współpracy międzysektorowej w miastach⁷. Wyniki badań jakościowych⁸ pozwalają w znacznym stopniu określić przyczyny istniejącego stanu.

Po stronie urzędników tkwią one najczęściej w ich niechętniej postawie wobec organizacji pozarządowych, niedocenianiu roli dialogu społecznego, paternalizmie i niezadowolającej kulturze współpracy. Nie bez znaczenia dla zakresu współpracy międzysektorowej jest znaczna ubogość budżetów gmin wiejskich⁹, a także niedostatek wiedzy radnych gminnych o zasobach gminy i problemach do rozwiązania¹⁰. Jednocześnie władze lokalne, po wybudowaniu podstawowej infrastruktury technicznej, często nie mają wizji dalszego rozwoju gminy oraz umiejętności i chęci angażowania w jej rozwój mieszkańców.

Po stronie organizacji pozarządowych przyczyną tkwią w ich małym potencjale organizacyjnym i – szczególnie – ekonomicznym. Duża zależność podmiotów trzeciego sektora od wsparcia

⁵ A. Giza-Oleszczuk: *Informacja o sytuacji młodzieży na wsi*, [w:] *Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju*, op. cit., s. 25.

⁶ R. Kamiński: *Aktywność społeczności wiejskich*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008, s. 42.

⁷ W gminach miejskich 97% samorządów uchwaliło programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, ale co piąta gmina wiejska nie miała takiego programu. Konsultacje tych programów przeprowadzono w 74% gmin miejskich i zaledwie w 34% gmin wiejskich. W 93% gmin miejskich wyznaczono osobę odpowiedzialną za kontakty z organizacjami pozarządowymi – uczyniło to jedynie 77% gmin wiejskich. Realizację zadań publicznych, głównie w formie otwartych konkursów, zleca 74% gmin wiejskich i 96% gmin miejskich, przy czym ponad połowa tych gmin wiejskich rozpisuje tylko jeden konkurs, liczba ofert jest zaś równa liczbie podpisanych umów. Dla ponad jednej czwartej gmin wiejskich dotowanie organizacji sportowych jest jedyną płaszczyzną współpracy finansowej z sektorem pozarządowym. Różne formy współpracy pozafinansowej (wsparcie w funkcjonowaniu, informowanie) są niemal dwukrotnie wyższe w gminach miejskich niż w gminach wiejskich. Podobne różnice dotyczą współpracy w sferze programowej, a także w zakresie konsultowania projektów aktów prawnych, dokumentów programowych i strategicznych. Aż dwie trzecie gmin wiejskich nie konsultowało w 2009 roku z organizacjami pozarządowymi żadnego dokumentu – jak zauważa Jadwiga Przewłocka, „tereny miejskie od wiejskich dzieli pod tym względem przepaść” (por. J. Przewłocka: *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w roku 2009. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011).

⁸ E. Bogacz-Wojtanowska, M. Dudkiewicz, K. Górniak, G. Makowski, A. Stokowska: *Jakość współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Raport cząstkowy na temat współpracy międzysektorowej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa [materiał przygotowany w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”].

⁹ Przeciętny dochód gminy wiejskiej przypadający na jednego mieszkańca jest o 30% niższy niż w gminach miejskich, a wskaźnik udziału dochodów własnych w gminach wiejskich nie przekracza średnio 37% (nie zmienia się od 2003 roku) – w gminach miejskich wynosi 65% (stałe tendencje wzrostowe). *Syntetyczna charakterystyka polskiej wsi w świetle statystyki publicznej*, op. cit., s. 8–11.

¹⁰ A. Rosner (red.): *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, op. cit., s. 190.

finansowego gminy stawia je w pozycji petenta i utrudnia współpracę opartą na prawdziwie partnerskich zasadach. W gminach wiejskich samorząd jest często jedynym źródłem wsparcia finansowego pozwalającego organizacji przetrwać, co tłumaczy z pozoru zaskakującą informację, że odsetek organizacji utrzymujących regularne kontakty z samorządem jest na wsi znacznie wyższy niż w miastach (50% do 31%)¹¹.

Organizacje pozarządowe działające na wsi odczuwają najczęściej bardzo małe wsparcie ze strony społeczności lokalnej – zainteresowanie mieszkańców na ogół nie wykracza poza sprawy bezpośrednio ich dotyczące, nie są oni również skłonni do szerszej aktywności. Typowym dla gmin wiejskich zjawiskiem jest ponadto gęsta sieć nieformalnych personalnych powiązań i kontaktów (blisko połowa organizacji pozarządowych ma w zarządzie osoby pełniące funkcje w administracji publicznej¹²), co nie zawsze jest okolicznością sprzyjającą tworzeniu poprawnych standardów współpracy.

Aktywność społeczna mieszkańców wsi

Aktywność społeczna mieszkańców wsi jest jednak znacznie większa niż wynikałoby to z przytoczonych wyników badań. Na wsi istnieje bowiem wiele organizacji tradycyjnych, które nie spełniają ustawowych kryteriów organizacji pozarządowych, takich jak koła gospodyń wiejskich, ochotnicze straż pożarne czy organizacje kościelne, a istniejąca współpraca międzysektorowa często nie przyjmuje form zinstytucjonalizowanych i nie znajduje wyrazu w statystykach. Tradycyjne organizacje – funkcjonujące w większości na dawnych terenach Drużej Rzeczypospolitej – charakteryzują większe zaufanie do wspólnoty niż do instytucji¹³. Opierają one swoją działalność na kapitale społecznym o charakterze wiążącym, niesprzyjającym budowaniu zewnętrznych kontaktów, w związku z tym odgrywającym niewielką rolę w rozwoju gospodarczym i społecznym gmin. Z kolei na zachodzie i północy Polski, częściowo także na południu, dominują już

nowe organizacje pozarządowe, tworzące kapitał pomostowy, a nawet – w wyniku nielicznych jeszcze sieci współpracy – sprzyjające rodzeniu się kapitału łączącego. Interesującą analizę procesu zmian w strukturze kapitału społecznego na wsi przedstawiła Barbara Fedyszak-Radziejowska¹⁴. Socjologdy wsi zauważają: „Dekompozycja przestrzeni instytucji wiejskich, która postępuje na polskiej wsi, doprowadzi prawdopodobnie do zaniku lub zmniejszenia roli starych instytucji, np. kół gospodyń wiejskich, ochotniczych straży pożarnych, pomocy sąsiedzkiej [...]. Zastąpią je nowe [...] organizacje pozarządowe”¹⁵. Wspomniana dekompozycja – czy proces przekształcania się kapitału wiążącego w kapitał pomostowy i łączący – pozwoli uruchomić endogenne potencjały rozwoju gminy. Należy przypuszczać, że zwiększy się wówczas znacznie profesjonalizm organizacji pozarządowych, które staną się z czasem równorzędnym partnerem samorządu, a wieś będzie się coraz mniej różniła od miasta pod względem standardów współpracy międzysektorowej.

Kolejnym czynnikiem przyspieszającym proces rozwoju aktywności społecznej na wsi jest funkcjonowanie funduszu sołeckiego¹⁶. Rady sołeckie i sołtys wybierani w wyborach bezpośrednich są szczególnym przykładem demokracji bezpośredniej, a zebrania wiejskie mają charakter zbliżony do demokracji deliberacyjnej. Fundusz sołecki, którym mogą samodzielnie dysponować mieszkańcy sołectw, wyzwala inicjatywy lokalne, których formułowanie i realizacja jest szkołą aktywności obywatelskiej ludności wiejskiej.

Programy unijne i podejście Leader na obszarach wiejskich

Podobne znaczenie dla aktywizacji współpracy międzysektorowej na wsi mają również programy unijne, szczególnie Program Odnowy Wsi i podejście Leader. Z tym ostatnim wiejskie organizacje pozarządowe łączą największe nadzieje, jest to bowiem metoda rozwoju lokalnego oparta na partnerstwie trójsektorowym (sektor społeczny, samorządowy

¹¹ J. Przewłocka: *Polskie Organizacje Pozarządowe 2010. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011, s. 22.

¹² J. Przewłocka: *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w roku 2009. Raport z badań*, op. cit., s. 18.

¹³ J. Herbst: *Inny trzeci sektor. Organizacje pozarządowe na terenach wiejskich*, [w:] M. Halamska (red.): *Wiejskie organizacje pozarządowe*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008, s. 160.

¹⁴ B. Fedyszak-Radziejowska: *Společności wiejskie pięć lat po akcesji do UE – sukces spóźnionej transformacji*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.): *Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2010, s. 82–85.

¹⁵ K. Gorlach, P. Nowak: *Co dała integracja europejska polskiej wsi?*, [w:] *ibidem*, s. 158.

¹⁶ *Ustawa z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim*, DzU 2009, nr 52, poz. 420.

i gospodarczy), charakteryzująca się podejściem terytorialnym, oddolnym, zintegrowanym i innowacyjnym.

Prowadzone badania i liczne debaty na temat podejścia Leader¹⁷ wskazują jednak, że sposób jego realizacji wypaczył w znacznym stopniu ideę tej inicjatywy, a entuzjazm, z jakim początkowo był przyjmowany, wydatnie się zmniejszył. Większość samorządów lokalnych, a także część wiejskich organizacji pozarządowych, nie była dostatecznie przygotowana do wdrażania zasad podejścia Leader, a główną motywacją tworzenia partnerstwa była często możliwość wykorzystania funduszy unijnych. Regulacje unijne, ale głównie procedury wdrażania tego podejścia opracowane na poziomie krajowym i regionalnym, zostały tak mocno zbiurokratyzowane, że w małym stopniu sprzyjają, a w niektórych wypadkach nawet tłumią wyzwalanie inicjatyw obywatelskich, eliminują projekty innowacyjne i nie ułatwiają integracji społeczności wokół strategii rozwoju lokalnego. Ponadto znaczna część partnerstw jest zdominowana przez administrację samorządową, która je wasalizuje i w różny sposób wpływa na decyzje tworzących partnerstwo lokalnych grup działania. W rezultacie tylko w części lokalnych grup działania udało się stworzyć rzeczywiste partnerstwa, które potrafiły skutecznie uporać się z proceduralnym pancernem i wdrażają idee podejścia Leader. Realizacja współpracy międzysektorowej

w ramach tej inicjatywy pozwoliła zebrać liczne doświadczenia i – mimo zarysowanych trudności – przyspieszyła proces aktywizacji społeczności wiejskiej. Powstało wiele nowych organizacji pozarządowych, które zdobywają doświadczenie i kompetencje. Formują się sieciowe struktury podejścia Leader, partnerstwa dzielą się doświadczeniami i upowszechniają dobre praktyki. Polskie sieci lokalnych grup działania, wspólnie z sieciami podejścia Leader z pozostałych państw unijnych, prowadzą lobbings na rzecz dokonania niezbędnych zmian w przyszłym okresie programowania (po 2013 roku)¹⁸. Celem jest wypracowanie takich procedur, które stworzą warunki partnerskiej współpracy opartej na najlepszych standardach.

Można prognozować, że standardy współpracy międzysektorowej na obszarach wiejskich będą się powoli zbliżać do poziomu standardów w dużych ośrodkach miejskich także dlatego, że poziom wykształcenia mieszkańców wsi systematycznie rośnie, podobnie jak dochody rodzin wiejskich (zwłaszcza w ostatnich latach, po integracji Polski z Unią Europejską), a oba te czynniki są ściśle skorelowane z poziomem obywatelskiej aktywności.

Anna Potok jest doktorem nauk rolniczych i socjologiem wsi. Reprezentuje organizacje pozarządowe w Komitecie Monitorującym Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013.

¹⁷ K. Wasielewski (red.): *Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich. Doświadczenia z funkcjonowania programu Leader w Polsce w latach 2004–2009*, Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2009; W. Kniec (red.): *Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktury, wyzwania. Raport badawczy*, Partnerstwo dla Środowiska, Kraków–Toruń 2010. Por.: http://www.org.pl/data/RD_final.pdf; http://www.org.pl/data/rekomendacje_final.pdf; <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/potencjal-obszarow-wiejskich-szansa-rozwoju-materialy/> [dostęp: 15 października 2011 roku].

¹⁸ Przykładem takich działań była zorganizowana 2–3 października 2011 roku w Koszęcinie z polskiej inicjatywy międzynarodowa konferencja z udziałem przedstawicieli pozostałych państw unijnych, odbywająca się pod hasłem „Podejście Leader po roku 2013 wobec nowych wyzwań dla rozwoju obszarów wiejskich”.

Urszula Budzich-Szukała

Podejście Leader jako metoda rozwoju lokalnego

Podejście Leader to szczególna metoda rozwoju lokalnego, stosowana od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku na obszarach wiejskich państw członkowskich Unii Europejskiej, a ostatnio z powodzeniem realizowana także poza nimi – na przykład na obszarach zależnych od rybactwa – i w krajach nienależących do Wspólnoty.

Liczne ewaluacje podejścia Leader¹ i szeroka dyskusja, jaka się ostatnio toczy na jego temat, wskazują rosnącą rozbieżność między tym, co można nazwać „podejściem Leader”, czyli zasadami wypracowanymi od początku istnienia tej Inicjatywy Wspólnotowej, a tym, co stanowi „praktykę podejścia Leader” w wielu państwach. Można nawet mówić o „dwóch obliczach Leadera”². O ile skuteczność podejścia Leader w rozwiązywaniu lokalnych problemów nie jest podważana, o tyle w praktyce administracyjnej wielu państw nazwa „Leader” bywa stosowana do działań, których charakter odbiega od zasad stanowiących istotę tego podejścia.

Główne cechy podejścia Leader

Nazwa „Leader” wywodzi się od francuskiego określenia *liaisons entre actions de développement de l'économie rurale* (LEADER)³, co oznacza powiązania między działaniami na rzecz rozwoju gospodarki wiejskiej. Kluczową rolę odgrywa tutaj słowo „powiązania”, specyfiką podejścia Leader jest bowiem tworzenie powiązań między różnymi działaniami i podmiotami lokalnymi oraz poszukiwanie synergii.

Podstawą podejścia Leader jest przekonanie, że rozwój ekonomiczny i społeczny jest ściśle związany z charakterem konkretnego obszaru i musi być realizowany przy zaangażowaniu – obok władz

publicznych – także innych lokalnych aktorów: organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, a nawet indywidualnych mieszkańców. Nie każde działanie lokalne angażujące różne podmioty może być nazwane „podejściem Leader”, aby tak się stało, muszą być bowiem spełnione łącznie następujące warunki podstawowe:

- lokalni aktorzy z sektora publicznego, prywatnego czy pozarządowego współpracują na równych prawach w ramach międzysektorowego partnerstwa, zwanego lokalną grupą działania. Partnerstwo musi być otwarte, aby wszyscy zainteresowani rozwojem danego obszaru mogli w nim uczestniczyć, wnosząc swoje pomysły i propozycje,

¹ Najważniejsze z nich to raport Europejskiego Trybunału Obrachunkowego *Wdrożenie podejścia Leader w zakresie rozwoju obszarów wiejskich*, opublikowany jesienią 2010 roku – por. <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/7912842.PDF> [dostęp: 15 października 2011 roku], i wyniki prac „Focus Groups” Europejskiej Sieni Obszarów Wiejskich – por. http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/thematic-activities/en/thematic-activities_home_en.cfm [dostęp: 15 października 2011 roku].

² Koncepcja ta była między innymi prezentowana przez autorkę niniejszego opracowania na wysłuchaniu na temat przyszłości podejścia Leader, zorganizowanym 20 czerwca 2011 roku przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w Brukseli.

³ Por. http://enrd.ec.europa.eu/rural-development-policy/leader/en/leader_en.cfm [dostęp: 15 października 2011 roku].

- partnerstwo nie ogranicza się do spotkań i dyskusji, ale podejmuje konkretne działania i dysponuje środkami na realizację lokalnej strategii, w której są wskazane najważniejsze cele i priorytety,
- rozwiązanie lokalnych problemów wymaga skoordynowanego działania wielu aktorów w kilku dziedzinach jednocześnie, gdyż jedynie przedsięwzięcia biorące pod uwagę całość (a nie wycinek) lokalnej sytuacji mogą być skuteczne.

Po realizacji Inicjatyw Wspólnotowych LEADER (1991–1993) i LEADER II (1994–1999) pierwsze doświadczenia poddano starannej analizie, aby określić, jakie czynniki sprzyjają wyzwoleniu aktywności lokalnej i pozwalają najsukuteczniej rozwiązywać lokalne problemy. Na podstawie tych doświadczeń wypracowano siedem⁴ cech, nazywanych także „zasadami podejścia Leader”:

- podejście terytorialne – obiektem zainteresowania jest obszar (mikroregion) jako całość, nie zaś indywidualne przedsięwzięcia (projekty); granice są definiowane przez samych zainteresowanych i nie muszą się pokrywać z granicami administracyjnymi,
- podejście oddolne – kierunki rozwoju danego obszaru nie są narzucane, ale wynikają z potrzeb i pomysłów lokalnej społeczności,
- podejście zintegrowane – zamiast myślenia sektorowego, alokującego środki na poszczególne dziedziny (rolnictwo, przedsiębiorczość, pomoc społeczna), są preferowane rozwiązania całościowe, integrujące różne sektory i różnych aktorów,
- podejście partnerskie – wszyscy zainteresowani są nie tylko konsultowani, ale także aktywnie uczestniczą w procesie podejmowania decyzji i ich realizacji,
- innowacja – wspieranie działań nierealizowanych dotąd na danym obszarze, obarczonych większym ryzykiem, ale niosącym potencjalnie większą wartość dodaną dla lokalnej społeczności,
- decentralizacja zarządzania i finansowania – partnerstwo jest rzeczywistym dysponentem środków, autonomicznym w swoich decyzjach (nie mogą być one narzucane ani korygowane,

na przykład przez władze regionalne lub krajowe), a droga od pomysłu do podjęcia decyzji o finansowaniu jest możliwie krótka,

- współpraca i sieciowanie – zapobiegają poczuciu izolacji i zamykaniu się lokalnych społeczności oraz wspierają proces uczenia się lokalnych partnerstw od siebie.
- Żadna z powyższych cech nie jest nowatorska sama w sobie, podejście Leader wyróżnia jednak warunek zastosowania wszystkich tych zasad jednocześnie. Pozwala to uniknąć następujących problemów, często występujących w tradycyjnych programach zarządzanych centralnie lub regionalnie:

- brak dostosowania zasad finansowania do lokalnych potrzeb – w programach o charakterze centralnym lub regionalnym takie elementy, jak warunki dofinansowania, rodzaje kosztów czy beneficjenci kwalifikowalni, są definiowane jednolicie, często przez osoby nieznające miejscowych uwarunkowań, co utrudnia podejmowanie projektów o większej wartości dodanej (nietypowych lub wymagających współpracy wielu podmiotów),
 - dominacja jednego sektora w ustalaniu lokalnych priorytetów – zwykle jest to sektor publiczny (jako dysponujący mandatem demokratycznych wyborów), co często zniechęca pozostałych aktorów do aktywności i wnoszenia pomysłów,
 - postawa roszczeniowa lub poczucie bezsilności mieszkańców – dysponowanie budżetem przez lokalne partnerstwo oznacza, że mieszkańcy mogą mieć realny wpływ na cel przeznaczenia środków publicznych i na to, kto z nich korzysta.
- Liczne badania i ewaluacje potwierdzają, że podejście Leader wyjątkowo skutecznie przyczynia się do rozwiązywania lokalnych problemów, wspierania przedsiębiorczości, tworzenia miejsc pracy i dodatkowych źródeł dochodu, wyzwala aktywność, wzmacnia poczucie tożsamości lokalnej, stanowiąc ważne uzupełnienie polityk na poziomie krajowym i regionalnym⁵. W ostatnich latach niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej (Hiszpania, Portugalia, Finlandia) próbują z powodzeniem przenosić doświadczenia podejścia Leader do krajów Ameryki Łacińskiej i Afryki, a nawet do niektórych regionów

⁴ Niekiedy mówi się o ośmiu cechach – wówczas „współpracę i sieciowanie” traktuje się jako dwie odrębne zasady.

⁵ Por. na przykład raport końcowy ewaluacji programu Leader+ – http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus-expost/index_en.htm [dostęp: 15 października 2011 roku].

Rosji, co potwierdza możliwość zastosowania tej metody w różnych warunkach⁶.

Komisja Europejska wspiera stosowanie podejścia Leader także w innych niż wiejskie obszarach unijnych zagrożonych problemami strukturalnymi. W okresie programowania 2007–2013 w ramach Europejskiego Funduszu Rybackiego funkcjonuje „Oś 4”, która przenosi doświadczenia podejścia Leader na obszary zależne od rybactwa. Podejście to zdecydowało się zastosować dwadzieścia jeden państw członkowskich⁷. W Polsce na „Oś 4” przeznaczono ponad 30% całego budżetu Europejskiego Funduszu Rybackiego.

Podejście Leader w praktyce

Po bardzo pozytywnych początkowych doświadczeniach podejście Leader w pewnym sensie padło ofiarą własnego sukcesu, gdyż od okresu programowania 2007–2013 jego stosowanie stało się obowiązkowe dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej w ramach Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich. Włączenie podejścia Leader do głównego nurtu polityki wiejskiej Unii Europejskiej spowodowało, że działania oparte głównie na dobrowolności, elastyczności i unikalności stosowanych rozwiązań zostały wtłoczone w ramy standardowych zasad administrowania środkami unijnymi. Można to było zaobserwować już w okresie realizacji programu Leader+ (2000–2006), szczególnie w wypadku państw, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 roku lub później, przybrało zaś na sile w momencie wprowadzenia obowiązkowej „Osi Leader” we wszystkich Programach Rozwoju Obszarów Wiejskich. W odróżnieniu od Inicjatywy Wspólnotowej, gdy w całej Unii Europejskiej obowiązywały podobne zasady, o sposobie wdrażania tego podejścia decydują teraz głównie regulacje poszczególnych państw członkowskich⁸.

Badacze i ewaluatorzy wskazują, że o powodzeniu podejścia Leader decydują zasady na poziomie państw członkowskich lub regionów. Często są

one tworzone z myślą o tradycyjnych działaniach, bez uwzględnienia specyfiki tej inicjatywy. Zdarza się więc, że lokalne partnerstwa, które angażują dobrowolny wysiłek najaktywniejszych członków miejscowej społeczności i poszukują rozwiązań złożonych problemów, borykają się z ograniczeniami biurokratycznymi, podejrzliwością i wielomiesięcznymi opóźnieniami w płatnościach. Zwiększenie środków na podejście Leader sprawiło także, że – często z inicjatywy samorządów, które liczyły na uzyskanie dodatkowych funduszy – powstało wiele partnerstw formalnie spełniających wymagania zapisane w rozporządzeniu, ale w rzeczywistości niemających wiele wspólnego z zasadami podejścia Leader. W ten sposób nowatorski charakter tej inicjatywy i zdolność budowania lokalnych więzi zostają zatracane, a lokalne grupy działania stają się kolejnymi agencjami rozdzielającymi granty unijne.

Nie oznacza to, że problemy opisane w tabeli 1 przysłaniają wartość dodaną podejścia Leader. W wielu miejscach Europy – w tym przez wiele lokalnych grup działania w Polsce – zasady tej inicjatywy są stosowane w praktyce. Nadzieję budzi to, że Komisja Europejska wydała ostatnio nowe wytyczne⁹ dotyczące wdrażania „Osi Leader”, w dużym stopniu uwzględniając wnioski z ewaluacji i zachęcając państwa członkowskie do tworzenia warunków zapewniających większą autonomię dla lokalnych grup działania.

Skuteczność zasad podejścia Leader jest coraz szerzej akceptowana. W przygotowywanych obecnie propozycjach dotyczących budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020 planuje się zastosowanie podejścia Leader w Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskim Funduszu Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskim Funduszu Rybackim i – być może – Europejskim Funduszu Społecznym. Trwające uzgodnienia między poszczególnymi dyrekcjami generalnymi zmierzają między innymi do tego, aby przywrócić podejściu Leader jego pierwotny charakter i umożliwić mu tworzenie rzeczywistej wartości dodanej dla lokalnych społeczności.

⁶ Sprawozdanie z konferencji na temat globalnych doświadczeń z wdrażania podejścia Leader, organizowanej przez European Leader Association for Rural Development – http://www.elard.eu/news/en_GB/2011/07/15/readabout/lags-global-networks-seminar-overview-and-conclusions-published [dostęp: 15 października 2011 roku].

⁷ Szerzej – por. <http://www.farnet.eu>.

⁸ W Polsce podejście to (łącznie z nową formą stowarzyszenia, jaką jest lokalna grupa działania) definiuje *Ustawa z dnia 7 marca 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, DzU 2007, nr 64, poz. 427.

⁹ Por. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=695FD28B-C8D6-126D-5253-2C3E6D74F457 [dostęp: 15 października 2011 roku].

Tabela 1. Wpływ wprowadzonych zmian na podstawowe zasady podejścia Leader

Zasada	Początkowo oznaczało to, że:	Obecnie często się zdarza, że:
podejście terytorialne	główny wysiłek jest skupiony na rozwiązywaniu problemów obszaru jako całości	główny wysiłek jest skupiony na poprawności wydatkowania środków (i z tego jest rozliczane partnerstwo), a rozwiązywanie lokalnych problemów schodzi na drugi plan, często brakuje także narzędzi do takiej oceny
podejście oddolne	zasady dysponowania budżetem (sposób zgłaszania pomysłów, kryteria oceny, metody pracy z beneficjentami) są ustalane przez partnerstwo, a projekty otrzymują dofinansowanie zgodnie z lokalnymi potrzebami	zasady wydatkowania środków, rodzaje projektów, koszty kwalifikowalne są definiowane centralnie, często zaś ograniczone tylko do standardowych działań, w niektórych państwach lokalne grupy działania nie ogłaszają samodzielnie konkursów na projekty i mają niewielki wpływ na ich finansowanie
podejście zintegrowane	wzajemne uzupełnianie się działań, poszukiwanie synergii między projektami	budżet bywa dzielony między „osie priorytetowe” o charakterze sektorowym lub – w ramach lokalnych parytetów – między poszczególne gminy, tracąc tym samym charakter zintegrowany, projekty łączące partnerów z różnych sektorów czy gmin są rzadkie i często nie mieszczą się w ogólnie zdefiniowanych kryteriach
podejście partnerskie	wszyscy partnerzy mają jednakowy głos w wypracowywaniu strategii i decydowaniu o projektach	występuje dominacja sektora publicznego, który zwykle dysponuje większymi możliwościami technicznymi i finansowymi – ryzyko to jest szczególnie duże tam, gdzie (jak w Polsce) partnerstwo musi stworzyć od początku nową osobę prawną
innowacja	partnerzy wspierają się nawzajem w poszukiwaniach nowych, niepraktykowanych dotąd rozwiązań	dominuje „techniczne” rozumienie innowacji, często definiowane centralnie, a obawa przed kontrolą zniechęca do projektów obarczonych ryzykiem, co jest niezbędne przy innowacji
decentralizacja zarządzania i finansowania	partnerstwo dysponuje środkami na realizację strategii, często ma je na swoim koncie i samo dokonuje płatności na rzecz beneficjentów	środki są w dyspozycji centralnej, a płatność jest uwarunkowana (często długotrwałą) procedurą powtórnej analizy projektu na poziomie centralnym lub regionalnym
współpraca i sieciowanie	głównym celem jest wzajemne uczenie się od siebie i inspirowanie się	oczekuje się, że współpraca ma doprowadzić do konkretnych rezultatów, co jest trudne zwłaszcza na wczesnym etapie partnerstwa, ponadto następuje biurokratyzacja procesu współpracy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: wyników prac grup fokusowych Europejskiej Sieci Obszarów Wiejskich, dokumentów opracowanych przez grupę roboczą do spraw podejścia Leader przy Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich oraz dyskusji z przedstawicielami lokalnych grup działania.

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

Magdalena Arczewska



Podsumowanie zmian w prawie o organizacjach pozarządowych w latach 2008–2011

Zakończona kadencja rządów koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (jesień 2007 – jesień 2011) jest okazją do podsumowania zmian prawnych dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych, które zostały wprowadzone w tym okresie, i podjęcia próby oceny polityki rządu prowadzonej w tym obszarze. Czy działalność ustawodawcy w tym okresie była korzystna dla podmiotów non profit i czy była wyrazem spójnej polityki państwa wobec trzeciego sektora?

Celem niniejszego opracowania jest możliwe syntetyczne przedstawienie zmian w prawie o organizacjach pozarządowych dokonanych i projektowanych w kadencji parlamentarnej 2007–2011. Analiza obejmuje w rzeczywistości okres od stycznia 2008 roku (gdy rząd i parlament już się ukonstytuowały i rozpoczęły realne prace legislacyjne) do września 2011 roku (gdy prace legislacyjne w parlamencie zakończono). Opracowanie opiera się przede wszystkim na informacjach zawartych w publikowanych na łamach kwartalnika „Trzeci Sektor” *Kalendarzach zmian prawnych*, przygotowywanych przez Annę Krajewską na podstawie monitoringu prawa prowadzonego w Instytucie Spraw Publicznych¹. W opracowaniu nie uwzględniłam wszystkich zmian w prawie o organizacjach pozarządowych, które nastąpiły w okresie minionej kadencji i zostały omówione przez Annę Krajewską, a jedynie te, które – moim zdaniem – mają charakter

systemowy i stanowią istotny element wizji polityki państwa ukierunkowanej na działania podmiotów pozarządowych lub odwrotnie – ze względu na sprawy, które regulują, powinny mieć taki charakter, ale nie mają, co z kolei świadczy o braku spójnej polityki państwa. Analizą nie objęto zatem między innymi zmian dotyczących nowelizacji ustaw o sporcie i o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa oraz (niesfinalizowanych) prac nad projektem ustawy o fundacjach politycznych. Nie umniejsza to w żaden sposób ich znaczenia, zastosowane ograniczenie pozwala jednak uwytknąć główne tezy niniejszego opracowania.

Prawo o organizacjach pozarządowych obejmuje wiele aktów prawnych regulujących funkcjonowanie podmiotów trzeciego sektora i znacznie wykracza poza zakres regulacji zawartych w *Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*² (UDPP). Obejmuje

¹ *Kalendarza zmian prawnych* autorstwa Anny Krajewskiej zamieszczone w kwartalniku „Trzeci Sektor” w numerach: „Trzeci Sektor” 2008, nr 13; „Trzeci Sektor” 2008, nr 14; „Trzeci Sektor” 2008, nr 15; „Trzeci Sektor” 2009, nr 16; „Trzeci Sektor” 2009, nr 17; „Trzeci Sektor” 2009, nr 18; „Trzeci Sektor” 2009, nr 19; „Trzeci Sektor” 2010, nr 20; „Trzeci Sektor” 2010, nr 21; „Trzeci Sektor” 2010, nr 22; „Trzeci Sektor” 2011, nr 24.

² DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

ono między innymi przepisy podatkowe³, uregulowania dotyczące rozwiązywania szeroko rozumianych problemów społecznych i socjalnych⁴ oraz inne akty prawne, w tym *Ustawę z dnia 15 marca 1933 roku o zbiorcach publicznych*⁵ czy *Ustawę z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości*⁶. Niniejsza analiza uwzględnia dokonane i projektowane zmiany dotyczące następującej problematyki, z zachowaniem chronologii prac legislacyjnych nad poszczególnymi regulacjami:

- *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*,
- podatki i finanse,
- rynek pracy,
- spółdzielnie socjalne i przedsiębiorstwa społeczne,
- bezpłatna pomoc prawna,
- procedura cywilna,
- Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego,
- procedura karna,
- prawo o stowarzyszeniach i prawo do zrzeszania się,
- petycje obywatelskie,
- zbiórki publiczne.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Rozważania wypada rozpocząć od prac nad nowelizacją kluczowego dla trzeciego sektora aktu prawnego – *UDPP* – które rozpoczęły się już jesienią 2005 roku. Choć jeszcze w 2007 roku rząd Donalda Tuska zapowiedział, że prace nad nowelizacją tej ustawy będą kontynuowane, a przedstawiciele Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa

Pracy i Polityki Społecznej, który prowadził prace nad projektem, zapowiadali pod koniec 2007 roku, że projekt nowelizacji powinien być uchwalony do końca 2008 roku, to planów tych nie udało się zrealizować. Projekt nowelizacji nie znalazł się bowiem w planach legislacyjnych Rady Ministrów na pierwsze półrocze 2008 roku. Prace dotyczyły kolejnych roboczych wersji projektu, datowanych na 9 kwietnia, 5 sierpnia, 5 września i 26 listopada 2008 roku⁷. Ostatecznie 6 stycznia 2009 roku projekt został przyjęty przez Radę Ministrów, a 17 lutego trafił do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Prace nad projektem powierzono sejmowej Podkomisji do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, kierowanej przez posła Tadeusza Tomaszewskiego. Komisja pracowała nad projektem od maja do września 2009 roku i w toku prac nad poszczególnymi zmianami współpracowała z przedstawicielami organizacji pozarządowych skupionymi w Radzie Działalności Pożytku Publicznego⁹.

Rozpatrzenie przez Sejm na posiedzeniu 22 stycznia 2010 roku poprawek senackich do ustawy zakończyło trwający pięć lat okres intensywnych prac legislacyjnych, poprzedzonych badaniami funkcjonowania ustawy, konsultacjami społecznymi, dwoma wysłuchaniami publicznymi i licznymi spotkaniami, w ramach których wnikliwie rozpatrywano proponowane rozwiązania i ich ewentualne skutki¹⁰. Ustawa została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 12 lutego 2010 roku i niemal wszystkie przepisy nowelizacji weszły w życie z dniem 12 marca 2010 roku¹¹.

Ponieważ celem niniejszego przeglądu nie jest omówienie wszystkich zmian w *UDPP*, mogłoby to bowiem z powodzeniem stanowić przedmiot osobnego opracowania, w tym miejscu wypada jedynie

³ *Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług*, DzU 2004, nr 54, poz. 535; *Ustawa z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych*, DzU 1992, nr 106, poz. 482 ze zm.; *Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych*, tekst jednolity: DzU 1993, nr 90, poz. 416 ze zm.

⁴ *Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej*, DzU 2008, nr 115, poz. 728 ze zm.; *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, DzU 2004, nr 99, poz. 1001; *Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, DzU 2005, nr 180, poz. 1493; *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym*, DzU 2003, nr 122, poz. 1143; *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych*, DzU 2006, nr 94, poz. 651.

⁵ DzU 1933, nr 22, poz. 162 ze zm.

⁶ Tekst jednolity: DzU 2002, nr 76, poz. 694 ze zm.

⁷ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 16, s. 72.

⁸ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, druk sejmowy nr 1727.

⁹ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 19, s. 64.

¹⁰ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 20, s. 67.

¹¹ DzU 2010, nr 28, poz. 146.

przywołać najistotniejsze, moim zdaniem, zmiany w tym akcie prawnym. W znowelizowanej ustawie doprecyzowano definicję organizacji pozarządowej, wykluczając z jej zakresu spółki prawa handlowego i spółdzielnie. Jednocześnie wprowadzone nowelą przepisy umożliwiają spółkom akcyjnym, spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubom sportowym będącym spółkami nabywanie pod określonymi warunkami statusu organizacji pożytku publicznego. Ponadto w nowelizacji pojawił się przepis, zgodnie z którym podmiot niepubliczny, aby uzyskać status organizacji pożytku publicznego, musi przez co najmniej dwa lata nieprzerwanie prowadzić działalność pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności. Istotną zmianą jest także możliwość uchwalania wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz rozszerzenie katalogu form współpracy o umowy partnerstwa i inicjatywę lokalną (forma współpracy gminy z jej mieszkańcami zrzeszonymi w stowarzyszeniu w celu realizacji zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej). Nowela umożliwiła także udzielanie organizacjom pozarządowym przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek, gwarancji i poręczeń na realizację zadań w sferze pożytku publicznego. W znowelizowanej ustawie usankcjonowano również tworzenie lokalnych i regionalnych rad działalności pożytku publicznego¹².

Nowelizacja wprowadziła także mechanizm służący mobilizowaniu organizacji mających status pożytku publicznego do wywiązywania się z obowiązku sprawozdawczości – prawo do korzystania z alokacji jednoprocetowej mają obecnie jedynie te jednostki, które w terminie przedłożą ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego sprawozdanie merytoryczne i finansowe. Nowela zastrzymała ponadto kontrolę nad organizacjami pożytku publicznego, a przepisy rozporządzenia regulującego szczegółowo tę kwestię weszły w życie z końcem września 2010 roku¹³.

W wyniku nowelizacji *UDPP* uproszczeniu i przyspieszeniu uległy procedury konkursowe, po-

nieważ doprecyzowano kryteria, jakimi mają się kierować komisje konkursowe oceniające oferty. Zniesiono również warunek przeprowadzenia konkursu w wypadku projektów krótkoterminowych lub wymagających szybkich działań, co pozwala na sprawną realizację nieprzewidzianych i pilnych zadań¹⁴. Kończąc tę część rozważań, wypada wspomnieć, że w zakresie działalności odpłatnej pożytku publicznego limit wynagrodzeń dla osób zatrudnionych przy wykonywaniu takiej działalności wzrósł z półtorakrotności do trzykrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, co powinno sprawić, że ten rodzaj zatrudnienia stanie się atrakcyjniejszy na przykład dla specjalistów¹⁵.

W marcu 2010 roku, gdy zmienione przepisy *UDPP* wchodziły w życie, media poinformowały, że Sejm postanowił kontynuować prace nad kolejnym projektem *Ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* oraz *Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*. Komisja Finansów Publicznych zdecydowała bowiem, że – po wielu debatach i interpelacjach posłów – projekt zakładający zwiększenie stawki alokacji procentowej do 2% zostanie skierowany do podkomisji¹⁶. Prace nad zmianą wysokości stawki nie zostały sfinalizowane do końca kadencji parlamentarnej i nadal obywatele mają prawo dysponować na rzecz organizacji pożytku publicznego 1% należnego podatku¹⁷.

Z kolei 4 lutego 2011 roku do Sejmu trafił komisyjny projekt kolejnych modyfikacji ustawy. Część zmian wprowadzonych nowelizacją z 2010 roku okazała się bowiem w praktyce źródłem nowych wątpliwości. W nowelizacji między innymi przedagowano przepisy dotyczące konkursów ofert, aby dookreślić, jakich czynności nie obejmuje obsługa konkursu, oraz umożliwić powoływanie komisji konkursowych bez osób wskazanych przez organizacje pozarządowe. Określono również termin, w jakim można zażądać od organu administracyjnego uzasadnienia odrzucenia lub wyboru określonej oferty w konkursie. Wiele istotnych zmian

¹² A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 20, s. 65–68.

¹³ *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 roku w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego*, DzU 2010, nr 173, poz. 1172.

¹⁴ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 20, s. 68–69.

¹⁵ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 19, s. 65.

¹⁶ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 21, s. 83.

¹⁷ Druk sejmowy nr 463. Informacje o przebiegu procesu legislacyjnego – por. <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp: 8 października 2011 roku].

dotyczy obowiązków sprawozdawczych organizacji pożytku publicznego. Obligatoryjne stało się przesyłanie przez organizacje pożytku publicznego sprawozdań merytorycznych i finansowych ze swojej działalności za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Na gruncie nowelizacji doprecyzowano również, jakie będą konsekwencje niewywiązania się przez organizację pożytku publicznego z obowiązków sprawozdawczych. Bezpośrednio w ustawie określono ponadto zakres informacji, jakie organizacje są zobowiązane zamieszczać w sprawozdaniach merytorycznych i uproszczonych sprawozdaniach merytorycznych. Nowelizacja została uchwalona przez Sejm 30 czerwca 2011 roku i przekazana do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, który 29 lipca 2011 roku zaproponował poprawki do ustawy. Dnia 19 sierpnia 2011 roku Sejm ostatecznie przegłosował przyjęcie nowelizacji omawianej ustawy, a Prezydent podpisał ją 12 września 2011 roku¹⁸.

Podatki i finanse

Obszarem niezwykle ważnym, nie tylko dla trzeciego sektora, jest prawo podatkowe. W ciągu ostatnich lat zmiany dotyczące kwestii fiskalnych nastroczały organizacjom pozarządowym wielu trudności. W latach 2008–2011 toczyły się liczne prace dotyczące polityki podatkowej, do których warto się odnieść. Na początku 2008 roku weszły w życie przepisy nowelizujące *Ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych* w zakresie sposobu przekazywania przez podatników jednego procentu ich należności podatkowej wybranej organizacji pożytku publicznego. Zmiana ta oznaczała, że to na urzędach skarbowych będzie ciążył obowiązek przekazywania pieniędzy na konto organizacji na podstawie deklaracji podatników zawartych w rocznych zeznaniach podatkowych. Choć – z punktu widzenia podatnika – rozwiązanie to uprościło procedurę przekazywania środków, to przyniosło ono także, w opinii niektórych ekspertów, kontrowersyjne skutki. Otóż, po zmianie przepisów niemożliwe okazało się przekazywanie w ramach mechanizmu jednego procentu pieniędzy na konkretnego beneficjenta organizacji lub konkretny program czy pro-

jekt mieszczący się w ramach jej działalności statutowej. Uproszczona procedura nie przewidywała również możliwości wspierania za pomocą alokacji jednoprocetowej oddziałów organizacji macierzystej. Publikacje „Gazety Wyborczej” dotyczące tych problemów skłoniły Ministerstwo Finansów do wydania komunikatu, w którym zalecono, żeby urzędy skarbowe przekazywały organizacjom zamieszczone przez podatników w formularzu PIT wskazówki co do tego, na jakie konkretne działania czy na rzecz którego z beneficjentów organizacji ma być spożytkowany 1% ich podatku. Niestety, już w marcu 2008 roku okazało się jednak, że część urzędów skarbowych nie stosuje się do zalecenia i nie przekazuje organizacjom szczegółowych informacji dotyczących celu, na który mają przeznaczyć kwotę pochodzącą od określonego podatnika, część zaś nawet nie przyjmuje od podatników deklaracji, w których są zamieszczone takie precyzyjne informacje. Pod koniec kwietnia 2008 roku „Rzeczpospolita” ujawniła kolejny problem związany z mechanizmem jednego procentu. Okazało się bowiem, że z początkiem kwietnia Ministerstwo Finansów rozesłało do urzędów skarbowych zalecenie, żeby sprawdzać, czy podatnicy dokonujący alokacji jednoprocetowej nie mają zaległości podatkowych. W wypadku stwierdzenia zaległości urzędy miały nie przekazywać wpłat od takich podatników na konto wskazanej przez nich organizacji. Uzasadnieniem takiego rozwiązania były obawy resortu, że wpływy z mechanizmu jednego procentu przekazywane organizacjom będą w rzeczywistości finansowane (w części odpowiadającej alokacjom dokonany przez dłużników podatkowych) nie z pieniędzy wpłacanych przez podatników, ale ze środków budżetowych. Na skutek burzy medialnej, którą wywołało opublikowanie informacji o zaleceniu Ministerstwa Finansów, zostało ono cofnięte¹⁹.

Z kolei w lipcu 2008 roku w Komisji Finansów Publicznych do pierwszego czytania trafił poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w którym zamierzano uregulować sprawę ofiarowania żywności na cele charytatywne. Jedną z przesłanek nowelizacji było uproszczenie przeka-

¹⁸ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, DzU 2011, nr 209, poz. 1244.

¹⁹ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2008, nr 13, s. 89–90.

zywiania takich darowizn, między innymi przez odpowiednie udokumentowanie decyzji o obniżeniu ceny przekazywanego towaru. Uchwalona 7 listopada 2008 roku nowelizacja *Ustawy o podatku od towarów i usług* jednoznacznie rozwiązała problem opodatkowania tego rodzaju darowizn – zwalniając od podatku dostawę towarów przez producenta, której przedmiotem są produkty spożywcze (z wyjątkiem napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,2% oraz napojów alkoholowych będących mieszaniną piwa i napojów bezalkoholowych, w których zawartość alkoholu przekracza 0,5%), jeśli są one przekazywane na rzecz organizacji pożytku publicznego z przeznaczeniem na cele działalności charytatywnej prowadzonej przez tę organizację²⁰. Całkowite zwolnienie z podatku VAT darowanej charytatywnie żywności jest niewątpliwie rozwiązaniem najkorzystniejszym dla producentów i dla organizacji pożytku publicznego korzystających z dobroczynności²¹. Powyższe zmiany, uchwalone w listopadzie 2008 roku, zaczęły obowiązywać na początku 2009 roku²².

W czerwcu i w sierpniu 2008 roku na stronie Ministerstwa Finansów pojawiły się dwie wersje projektu *Ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie innych ustaw* (datowane na 30 czerwca i 14 sierpnia 2008 roku). Projekt ustawy umożliwił organizacjom pożytku publicznego poznanie danych (na przykład imienia, nazwiska, adresu oraz wysokości wpłaconej kwoty) podatników, którzy dokonali alokacji na ich rzecz. Wcześniej nie było to możliwe ze względu na konstrukcję przepisów *Ustawy o ochronie danych osobowych*²³ oraz instytucję tajemnicy podatkowej wynikającą z *Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa*²⁴. Choć alokacje przestały być anonimowe, to jednak wśród informacji na temat podatnika, które od tego momentu mogły być przekazywane wybranej przez niego organizacji, nie

mogły się znaleźć wskazówki dotyczące celu, na jaki podatnik życzyłby sobie, żeby spożytkowano przekazany przez niego procent należnego podatku²⁵. Zmiany te, uchwalone w listopadzie 2008 roku, zaczęły obowiązywać na początku 2009 roku²⁶.

W trzecim kwartale 2009 roku resort finansów zadeklarował korzystną dla trzeciego sektora zmianę, która dotyczyła możliwości wprowadzenia uproszczeń w zakresie księgowości dla podmiotów pozarządowych, w tym stowarzyszeń. Deklaracja taka znalazła się w odpowiedzi na zgłoszoną na początku czerwca przez posła Michała Jarosa interpelację do Ministra Finansów. W interpelacji poseł Michał Jaros wskazał, że wynikający z obowiązujących przepisów warunek prowadzenia pełnej księgowości przez każdą organizację mającą osobowość prawną jest szczególnie uciążliwy dla małych jednostek. Choć w opinii resortu, prowadzenie ksiąg rachunkowych przez organizacje pozarządowe jest niezbędne do zapewnienia transparentności sytuacji finansowej i majątkowej danej jednostki, to kwestia ta miała stać się przedmiotem wnikliwej analizy ze strony Ministerstwa Finansów²⁷.

Tak się jednak nie stało. Dlatego wiosną 2011 roku poseł Krzysztof Brejza zwrócił się do Ministra Finansów z (datowaną na 24 marca) interpelacją numer 21 765 w sprawie zasad prowadzenia dokumentacji rachunkowej przez organizacje pozarządowe. W odpowiedzi na interpelację Ministerstwo Finansów poinformowało, że prowadzi analizy dotyczące możliwości zrealizowania postulatów uproszczenia zasad księgowości dla organizacji pozarządowych. Aby ustalić obszary, w jakich byłyby możliwe dalsze uproszczenia w zakresie ewidencji dla organizacji trzeciego sektora, resort finansów konsultował się z nawet Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej. W odpowiedzi wskazano także, że to właśnie resort pracy i polityki społecznej powinien podjąć ewentualną inicjatywę legislacyjną w tej sprawie. Minister-

²⁰ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2008, nr 14, s. 104–105.

²¹ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2008, nr 15, s. 80.

²² *Ustawa z dnia 7 listopada 2008 roku o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2008, nr 209, poz. 1320.

²³ *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych*, tekst jednolity: DzU 2002, nr 101, poz. 926 ze zm.

²⁴ *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa*, tekst jednolity: DzU 2005, nr 8, poz. 60 ze zm.

²⁵ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2008, nr 14, s. 105.

²⁶ *Ustawa z dnia 6 listopada 2008 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2008, nr 209, poz. 1316.

²⁷ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 18, s. 73–74.

stwo Pracy i Polityki Społecznej podjęło wówczas prace w tym zakresie, ostatecznie jednak nie przedstawiło stosownego projektu²⁸.

W trzecim kwartale 2009 roku resort finansów rozpoczął przygotowania do kolejnej nowelizacji *Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*, która miała również dotyczyć mechanizmu alokacji jednoprocentowej na rzecz organizacji pożytku publicznego. Nowelizacja, uchwalona przez Sejm 25 września 2009 roku, miała wprowadzić od 2011 roku rozwiązanie, na mocy którego zeznanie podatkowe podatnika uzyskującego dochód z jednego źródła wypełniałby za niego płatnik, czyli pracodawca. Obowiązek ten zostałby zdjęty z płatnika jedynie wtedy, gdyby podatnik złożył wyraźne oświadczenie, że chce wypełniać deklarację samodzielnie. Zgodnie z przepisami projektu, również alokacja jednoprocentowa na rzecz wybranej organizacji pożytku publicznego zostałaby przekazana przez płatnika. Ostatecznie jednak, na posiedzeniu 22 października 2009 roku, Senat odrzucił znowelizowaną ustawę w całości, uzasadniając to nadmiernym obciążeniem, jakim stałyby się dla pracodawców obowiązki wynikające z nowelizacji. Ze stanowiskiem Senatu zgodziła się sejmowa Komisja Finansów Publicznych²⁹. Choć propozycja ta nie została wprowadzona, warto o niej wspomnieć jako o przykładzie, który dobrze ilustruje mozolność procesu wdrażania korzystnych rozwiązań podatkowych w Polsce.

W końcu stycznia 2010 roku do łaski marszałkowskiej trafił poselski projekt *Ustawy o podatku od towarów i usług*³⁰, który przewidywał szerokie zwolnienie z podatku VAT dostawy towarów i usług na cele dobroczynne. Projekt, przygotowany przez posłów lewicy, przewidywał zwolnienie z podatku VAT towarów i usług przekazanych na rzecz organizacji o charakterze dobroczynnym, jeśli prowadzą one działalność społecznie użyteczną i nie działają

w celu osiągnięcia zysku lub prowadzą działalność statutową określoną w art. 4 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Opinia Biura Analiz Sejmowych dotycząca projektu była miazdząca. Wynikało z niej, że projektowane zwolnienie jest niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i z prawem Unii Europejskiej. W jej podsumowaniu napisano: „Projekt jako niezgodny z prawem UE nie powinien być rozpatrywany przez Komisję Finansów Publicznych. Jego przyjęcie w proponowanym kształcie narazi Polskę na spór z Komisją Europejską, co samo w sobie może generować dodatkowe koszty. Negatywnie wpłynie na dochody jednostek samorządu terytorialnego”³¹. Projekt skierowano do pierwszego czytania 5 marca 2010 roku. Do końca kadencji sprawa ta jednak nie została rozstrzygnięta i utrzymała formalnie status niezamkniętej.

W czerwcu 2010 roku pojawił się akt prawny, który rozwiązał jeden z problemów, z jakimi od dawna borykały się organizacje charytatywne. Opublikowano bowiem rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 czerwca 2010 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów *Ustawy o podatku od towarów i usług*³². Wprowadziło ono – od dawna postulowane przez organizacje pozarządowe – zwolnienie z podatku VAT e-smesów przesyłanych na cele dobroczynne. Przez długi czas postulaty trzeciego sektora były odrzucane przez resort finansów. Przedstawiciele ministerstwa argumentowali, że zwolnienie z podatku VAT usługi telekomunikacyjnej, jaką jest przysyłanie wiadomości tekstowych, byłoby sprzeczne z szóstą dyrektywą Rady Unii Europejskiej³³.

Eksperci z zakresu prawa podatkowego proponowali resortowi pomysły rozwiązań, które nie naruszając regulacji dyrektywy, pozwalalyby usunąć ten problem³⁴. Rozporządzenie wydane 2 czerwca 2010 roku, którego przepisy obowiązują od 4 sierp-

²⁸ A. Krajewska: *Będą uproszczenia w księgowości małych organizacji?* – http://www.decdujmyrazem.pl/decdujmy_razem/wiadomosci/beda_uproszczenia_w_rachunkowosci_malych_organizac.html [dostęp: 8 października 2011 roku].

²⁹ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 19, s. 69.

³⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, druk sejmowy nr 2853.

³¹ Opinia o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, druk sejmowy nr 2853 – <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2853> [dostęp: 8 października 2011 roku].

³² *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 czerwca 2010 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług*, DzU 2010, nr 96, poz. 623.

³³ 77/388/EEC.

³⁴ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 21, s. 83–84.

nia 2010 roku³⁵, wprowadziło częściowo zmodyfikowane rozwiązanie, zbliżające się do popieranej przez Radę Działalności Pożytku Publicznego propozycji, jaką postulowała zawiązana przez największe polskie organizacje charytatywne koalicja „SMS bez VAT”³⁶. Warto przypomnieć, że w odpowiedzi na problem opodatkowania charytatywnych esemesów koalicję tę powołało do życia we wrześniu 2009 roku dwadzieścia organizacji, w tym między innymi Polska Akcja Humanitarna, Fundacja Pomocy Dzieciom z Chorobą Nowotworową, Forum Darczyńców, Stowarzyszenie SOS Wioski Dziecięce, Polski Czerwony Krzyż, Fundacja Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, Fundacja Hospicyjna, Fundacja Anny Dymnej „Mimo Wszystko”³⁷.

Rynek pracy

W czerwcu 2008 roku projekt nowelizacji *Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* został skierowany do konsultacji międzyresortowych i społecznych. Celem nowelizacji było zwiększenie efektywności walki z bezrobociem i dostosowanie regulacji ustawy do zmienionych realiów rynku pracy. Nowelizacja uwzględniła ujednoczenie trybu zlecania organizacjom zadań publicznych. Zgodnie z przepisami obowiązującymi przed nowelizacją, zadania z zakresu pomocy społecznej, określone w *Ustawie o pomocy społecznej*, oraz zadania wynikające z *Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, były zlecane w trybie regulowanym na gruncie tych ustaw, innym niż tryb przewidziany w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*³⁸. *Ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* została uchwalona 19 grudnia 2008 roku, a opublikowana w Dzienniku Ustaw 17 stycznia 2009 roku³⁹. Wypada podkreślić, że kwestię trybu zlecania za-

dań rozwiązała definitywnie nowelizacja *UDPP*, w wyniku której ujednoczono tryb zlecania zadań, a także wzory ofert, umów i sprawozdań w zakresie pomocy społecznej oraz wykonywania usług rynku pracy⁴⁰.

Spółdzielnie socjalne i przedsiębiorstwa społeczne

Pod koniec lutego 2008 roku Podkomisja do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, działająca w ramach sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, przystąpiła do prac nad nowelizacją *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych*⁴¹. Zmiany zaproponowane przez partnerów społecznych miały na celu wzmocnienie spółdzielni i zwiększenie ich szans w warunkach konkurencji wolnorynkowej. W trakcie prac pojawiła się jednak kontrowersja dotycząca podstawowego pytania o funkcję, jaką ma pełnić spółdzielnia socjalna – czy ma być miejscem reintegracji społecznej i zawodowej osób zmarginalizowanych społecznie, czy też przedsiębiorstwem społecznym, którego podstawowym zadaniem jest prowadzenie działalności gospodarczej z uwzględnieniem specyficznych potrzeb osób zagrożonych wykluczeniem społecznym⁴². Pierwsze czytanie projektu nowelizacji odbyło się w listopadzie 2008 roku na forum Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Sejm uchwalił nowelizację na początku maja 2009 roku, po rozpatrzeniu poprawek Senatu⁴³. Prezydent podpisał nowelizację *Ustawy o spółdzielniach socjalnych* 26 maja 2009 roku, a jej przepisy weszły w życie 16 lipca 2009 roku.

W wyniku tych zmian w zakresie tworzenia spółdzielni socjalnych zrewidowano wymagane proporcje powołujących je osób fizycznych – osoby niezagrożone wykluczeniem społecznym mogą stanowić do 50% (zamiast maksymalnie 20%)

³⁵ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 22, s. 83.

³⁶ *Ibidem*, s. 70.

³⁷ <http://www.smsbezzvat.pl/>

³⁸ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2008, nr 14, s. 106.

³⁹ *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, DzU 2009, nr 6, poz. 33.

⁴⁰ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 20, s. 68.

⁴¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, wniesiony przez Komisję Rodziny i Polityki Społecznej Sejmu RP, druk sejmowy nr 1136.

⁴² A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2008, nr 13, s. 94.

⁴³ *Ustawa z dnia 7 maja 2009 roku o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, DzU 2009, nr 91, poz. 742.

założycieli spółdzielni, co ma sprzyjać wzmocnieniu osób zagrożonych bezrobociem przez wsparcie ze strony ludzi aktywnych zawodowo i dysponujących odpowiednim doświadczeniem. Spółdzielnie mogą być zakładane nie tylko przez osoby fizyczne, ale także przez jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe i podmioty kościelne. Nowelizacja wprowadziła również elastyczniejsze zasady zatrudniania w spółdzielni socjalnej – umowę o pracę nakładczą, umowę-zlecenie lub umowę o dzieło⁴⁴.

W tym zakresie wypada także podkreślić, że od kilku lat po stronie zarówno rządu, jak i przedstawicieli środowiska spółdzielców pojawiał się postulat konieczności wprowadzenia nowoczesnych rozwiązań prawnych dotyczących tworzenia i funkcjonowania spółdzielni. W czerwcu 2010 roku Prezes Rady Ministrów powołał nawet Międzyresortowy Zespół do spraw opracowania założeń projektu ustawy – Prawo spółdzielcze⁴⁵, który pracował nad założeniami do projektu tej ustawy i przygotował *Raport o spółdzielczości polskiej*⁴⁶. Poselski projekt ustawy o spółdzielniach został we wrześniu 2010 roku krytycznie oceniony przez Krajową Radę Spółdzielczą. Z kolei przez cały 2010 rok toczył się proces tworzenia projektu ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym, czyli próby określenia na gruncie prawnym podstaw funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych oraz ich relacji z sektorem publicznym i biznesem (pierwszy społeczny projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym, przygotowany przez profesorów Jerzego Hausnera i Huberta Izdebskiego, powstał jeszcze w 2007 roku⁴⁷). Prace w tym zakresie toczyły się na forum grupy prawnej funkcjonującej w ramach Zespołu do spraw rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej⁴⁸. Do końca kadencji Sejmu prace te nie zaowocowały jednak uchwaleniem konkretnych aktów prawnych.

Bezpłatna pomoc prawna

Prace nad ustawą regulującą bezpłatną pomoc prawną dla osób najuboższych rozpoczęły się już w 2005 roku. Pierwszy projekt takiej ustawy został przygotowany w czasach, gdy Ministrem Sprawiedliwości był Andrzej Kalwas, drugi – gdy na czele resortu sprawiedliwości stał Zbigniew Ziobro. Żadnego z obu tych projektów nie udało się jednak uchwalić. Tymczasem rozwiązanie problemu nieodpłatnych usług prawnych jest w Polsce niezbędne – brak takiej pomocy jest jednym z głównych czynników zamykających wielu osobom dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Rząd premiera Donalda Tuska (jako trzeci z kolei) miał się zająć rozwiązaniem kwestii nieodpłatnej pomocy prawnej. Według założeń projektu, pomoc ma być świadczona osobom niezamożnym na podstawie decyzji ośrodka pomocy społecznej, który oceni ich sytuację majątkową. Jeśli ich dochody nie będą przekraczały ustawowo określonego minimum, osoby te otrzymają bezpłatną pomoc prawną. Będzie ona przysługiwać w sprawach z zakresu wszystkich dziedzin prawa. Udzielaniem pomocy prawnej mają się zajmować adwokaci, radcowie i „inne podmioty mogące świadczyć pomoc prawną”, którymi mogą być organizacje pozarządowe. Warto zaznaczyć, że większość bezpłatnej pomocy prawnej jest udzielana przez organizacje pozarządowe, a trzeci sektor ma w tym zakresie ogromny potencjał do wykorzystania. Projekt ustawy trafił do konsultacji jesienią 2008 roku⁴⁹.

W sierpniu 2009 roku w Biuletynie Informacji Publicznej resortu sprawiedliwości zostały opublikowane założenia do projektu ustawy regulującej problem darmowych usług prawnych. W marcu 2010 roku „Gazeta Prawna” zaprezentowała przegląd rozwiązań w zakresie przygotowywanego systemu. W założeniach projektu przewidziano utworzenie sieci ośrodków pomocy prawnej, które

⁴⁴ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 17, s. 70–71.

⁴⁵ *Zarządzenie nr 45 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2010 roku w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania projektu założeń projektu ustawy – Prawo spółdzielcze* – <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/559D382C> [dostęp: 8 października 2011 roku].

⁴⁶ T. Schimanek: *Prawo przedsiębiorczości społecznej w 2010 roku*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 23, s. 64.

⁴⁷ Projekt nie wyszedł poza formę założeń, których wersję z 2007 i 2008 roku można znaleźć na stronie: <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/301053> [dostęp: 8 października 2011 roku].

⁴⁸ T. Schimanek: *Prawo przedsiębiorczości społecznej w 2010 roku*, *op. cit.*, s. 64.

⁴⁹ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2008, nr 14, s. 107.

mają powstać w każdym województwie. Projekt zakładał powołanie przy Ministrze Sprawiedliwości Centrum Pomocy Prawnej z własną kadrą. Do zadań dyrektora centrum należałoby potwierdzanie przydzielania nieodpłatnej pomocy albo jej cofnięcie i wydawanie decyzji o wynagrodzeniu prawników, z których pomocy korzystał beneficjent. Dyrektor centrum miałby składać sprawozdania z jego działalności Radzie Pomocy Prawnej. Rada byłaby nowym organem, którego rolą byłoby ustalanie standardów udzielania pomocy prawnej i monitorowanie działania systemu. W ośrodkach pomocy prawnej funkcjonujących jako wojewódzkie ekspozytury centrum powstaną punkty informacyjne, w których klienci mogliby poznać adresy prawników świadczących bezpłatną pomoc prawną, dowiedzieć się, jaki jest zakres udzielanej przez nich pomocy, i uzyskać formularz wniosku o przyznanie darmowej pomocy prawnej. Zadaniem ośrodków byłoby także wypłacanie wynagrodzenia prawnikom świadczącym usługi w ramach systemu⁵⁰. Kwestia bezpłatnej pomocy prawnej nie została rozstrzygnięta do końca kadencji Sejmu, problem ten nadal więc czeka na rozwiązanie.

Procedura cywilna

W maju 2008 roku Sejm uchwalił nowelizację *Ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego*⁵¹, w ramach której organizacje pozarządowe uzyskały nowe uprawnienia procesowe. W jej wyniku poszerzono krąg organizacji, które mogą wytaczać procesy cywilne na rzecz osób poszkodowanych lub wspierać je przed sądem, przystępując do toczącego się już postępowania. Wcześniej takie uprawnienia przysługiwały organizacjom w sprawach o: alimenty, ochronę konsumentów, ochronę równości lub dyskryminację, ochronę środowiska i ochronę praw własności przemysłowej, a także w sprawach pracowników z zakresu prawa pracy i w sprawach ubezpieczonych z zakresu ubezpieczeń społecznych. Poszerzenie katalogu organizacji mogących

brać udział w postępowaniu cywilnym objęło podmioty, których działalność statutowa polega na udzielaniu pomocy ofiarom przestępstw. Dzięki tej zmianie organizacje mogą wytaczać powództwa i występować w imieniu obywatela na każdym etapie postępowania⁵².

Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Jesienią 2008 roku rząd zrealizował jedną z obietnic złożonych przez Donalda Tuska w jego *exposé* z jesieni 2007 roku. Uchwalona w listopadzie 2008 roku strategia obejmuje lata 2009–2015, a jej ramami prawnymi są *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁵³ oraz *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego – jako strategia sektorowa – będzie podstawą polityki rozwoju w zakresie wzmacniania zachowań prospołecznych wspólnot lokalnych oraz budowy i umacniania struktur społeczeństwa obywatelskiego⁵⁴.

W strategii określono trzy cele strategiczne:

- Osiągnięcie optymalnego poziomu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, co jest wskazywane jako podstawowy warunek podmiotowej aktywności obywateli w kształtowaniu rozwoju społecznego, wzrostu gospodarczego i kultury politycznej.
- Ilościowy i jakościowy rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego, który ma polegać na wzmacnianiu organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej oraz rozwijaniu integracji społecznej.
- Stworzenie mechanizmów funkcjonowania dobrego państwa, co ma oznaczać urzeczywistnienie podstawowych zasad przyjętych w strategii: zasady pomocniczości, partycypacji, partnerstwa i dialogu obywatelskiego w relacjach między administracją publiczną i obywatelami⁵⁵.

⁵⁰ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 21, s. 88.

⁵¹ DzU 2008, nr 96, poz. 609.

⁵² A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2008, nr 13, s. 95.

⁵³ DzU 2006, nr 227, poz. 1658; DzU 2007, nr 140, poz. 984.

⁵⁴ Uchwała o przyjęciu Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego wraz z załącznikiem jest dostępna na stronie internetowej Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – <http://www.pozytek.gov.pl>.

⁵⁵ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2008, nr 15, s. 82–85.

W tym miejscu wypada zauważyć, że choć przebieg prac nad Strategią Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego był dyskutowany w środowisku pozarządowym, a wielu jego przedstawicieli lobbowało za jej uchwaleniem, to już samo jej przyjęcie przeszło bez echa.

Procedura karna

W maju 2009 roku odbyło się pierwsze czytanie projektu nowelizacji *Kodeksu karnego* i *Kodeksu postępowania karnego*, której rezultatem miało być lepsze wykorzystanie jednego ze źródeł finansowania działalności organizacji społecznych, jakim jest przekazywanie na ich rzecz nawiązek sądowych⁵⁶. Kluczowym założeniem projektowanej nowelizacji było utworzenie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej jako funduszu celowego będącego w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości. Powołanie takiego funduszu to, zaznaczymy, stworzenie – nieistniejącego na razie w Polsce – systemu pomocy ofiarom przestępstw (a także samym skazanym po odbyciu kary) opierającego się przede wszystkim na działalności organizacji pozarządowych. Projekt zakładał powierzenie podmiotom trzeciego sektora realizacji zadań z zakresu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem na podstawie konkursu ofert⁵⁷.

Na posiedzeniu 12 lutego 2010 roku Sejm, po uwzględnieniu kilku poprawek naniesionych przez Senat, przyjął nowelizację *Kodeksu karnego*, *Kodeksu karnego wykonawczego* i *Prawa ochrony środowiska*⁵⁸ w ostatecznym brzmieniu, którą następnie zaakceptował Prezydent. W opinii ekspertów, nowo utworzony fundusz ma umożliwić zbudowanie efektywnego systemu pomocy ofiarom przestępstw i byłym skazanym, opartego przede wszystkim na działalności organizacji pozarządowych. Większość przepisów uchwalonej ustawy weszła w życie z dniem 1 lipca 2011 roku⁵⁹.

Prawo o stowarzyszeniach i prawo do zrzeszania się

Na początku marca 2009 roku zmiany w *Ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 roku – Prawo o stowarzyszeniach*⁶⁰ były przedmiotem obrad Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi. W drugim kwartale 2009 roku, w ramach przygotowań do tych zmian, Senat zamówił dwie ekspertyzy prawne dotyczące obszarów, w których modyfikacje przepisów są najpotrzebniejsze. Eksperti zidentyfikowali w nich kilka problemów wymagających pilnego rozwiązania, między innymi zmniejszenie liczby osób wymaganych do założenia stowarzyszenia z piętnastu do dziesięciu (a nawet do trzech), przyznanie cudzoziemcom zamieszkującym w Polsce i osobom prawnym prawa do tworzenia stowarzyszeń, uproszczenie procedury rejestracyjnej stowarzyszenia oraz wzmocnienie rangi stowarzyszeń zwykłych⁶¹. Inicjatywa ta zyskała na znaczeniu, gdy podczas posiedzenia 28 lipca 2009 roku senacka Komisja Rodziny i Polityki Społecznej podjęła decyzję o przygotowaniu projektu nowej ustawy, która zastąpiłaby obowiązujące od ponad dwudziestu lat *Prawo o stowarzyszeniach*⁶².

W listopadzie 2010 roku opublikowano projekt ustawy o zrzeszeniach⁶³, która w założeniach miała mieć szerszy zakres niż przepisy *Prawa o stowarzyszeniach*. W tym miejscu wystarczy wspomnieć, że projekt przewidywał możliwość utworzenia zrzeszenia w jednej z czterech form: stowarzyszenia (mającego osobowość prawną), stowarzyszenia zwykłego (mającego zdolność prawną), zrzeszenia nierejestrowego (mającego formę umowy) i porozumienia partnerskiego (również regulowanego w formie umowy). Stowarzyszenia w takiej formie, w jakiej funkcjonują na gruncie obowiązujących przepisów, miały być tylko jednym z typów zrzeszeń unormowanych w nowej ustawie. Zawarte w projekcie propozycje daleko idących zmian spotkały się

⁵⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny, ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy Prawo ochrony środowiska, druk sejmowy nr 1854.

⁵⁷ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 17, s. 67.

⁵⁸ DzU 2010, nr 40, poz. 227.

⁵⁹ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 20, s. 73.

⁶⁰ DzU 2001, nr 79, poz. 855.

⁶¹ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 17, s. 68–70.

⁶² A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 18, s. 75.

⁶³ Druk senacki nr 1028.

z niezbyt przychylnym przyjęciem ze strony przedstawicieli trzeciego sektora. W trakcie spotkania Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, które odbyło się 14 grudnia 2010 roku, reprezentanci strony obywatelskiej argumentowali, że projekt idzie zbyt daleko w stosunku do potrzeb, a jego ewentualne wejście w życie spowodowałoby przeregulowanie funkcjonowania stowarzyszeń. Pod wpływem wielostronnej krytyki senatorowie – inicjatorzy pomysłu ustawy o zrzeszeniach podjęli decyzję o zaprzestaniu dalszych prac nad tym dokumentem. Dnia 3 marca 2011 roku senatorowie, którzy złożyli swoje podpisy pod projektem, skierowali do Marszałka Senatu pismo o wycofaniu podpisów. Z pewnością nie oznacza to jednak, że *Prawo o stowarzyszeniach* nie ulegnie zmianie w przyszłości⁶⁴.

Petycje obywatelskie

Już w sierpniu 2009 roku media donosiły o rozpoczęciu prac nad ustawą o składaniu petycji obywatelskich⁶⁵. Jej projekt powstał w senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności. Został on zaprezentowany na forum Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi 6 października 2009 roku przez senatora Mieczysława Augustyna, wiceprzewodniczącego zespołu. Projekt przewidywał uregulowanie kwestii składania petycji w interesie podmiotów trzecich (za ich zgodą). Pojawiła się w nim również instytucja tak zwanych petycji wielokrotnych – trybu postępowania organu w sprawie, w której otrzymał (w ciągu miesiąca) więcej niż jedną petycję. Odbiorca petycji miałby trzy miesiące na jej rozpatrzenie. Na stronie internetowej organu rozpatrującego petycję pojawiałaby się zwięzła informacja o skierowanych do niego petycjach i o przebiegu postępowania w ich sprawie⁶⁶. Zgodnie z projektem, odbiorca petycji byłby wyznaczany ze względu na jej przedmiot. W sytuacji, w której uznałby się on za niewłaściwy

do jej rozpatrzenia, przesyłałby ją do organu właściwego, zawiadamiając o tym składającego petycję. Musiałby tego dokonać niezwłocznie, nie później niż w ciągu trzydziestu dni od złożenia petycji. Prawnicy wskazali jednak brak uregulowania kwestii sporu kompetencyjnego między organami. Projekt określił elementy, jakie powinny być zawarte w petycji. Jeśli nie zostałyby one uwzględnione przez składającego, byłby on wezwany do ich uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie czterdziestu dni, wraz z pouczeniem, że w przeciwnym wypadku petycja nie zostanie rozpatrzona⁶⁷.

Senacki projekt ustawy o petycjach⁶⁸ został przekazany do Sejmu 15 kwietnia 2011 roku i skierowany do sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Pierwsze czytanie odbyło się 30 czerwca 2011 roku. Wypada wspomnieć, że 11 maja 2011 roku w Senacie odbyło się posiedzenie Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, na którym parlamentarzyści i przedstawiciele trzeciego sektora rozmawiali o planowanej przez Senat kampanii informacyjnej służącej rozpropagowaniu rozwiązań przewidzianych w projektowanej ustawie⁶⁹. Pod koniec lipca 2011 roku Rada Ministrów pozytywnie odniosła się do projektu ustawy o petycjach, ale jednocześnie wskazała liczne nieścisłości i zaznaczyła, że konieczne są dalsze prace legislacyjne. Sprawa ta nie została rozstrzygnięta z upływem kadencji Sejmu.

Zbiórki publiczne

W lutym 2010 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zapowiedziało zmiany w przepisach dotyczących procedury wydawania pozwoleń na przeprowadzenie zbiórki publicznej, w ramach której będą gromadzone środki przeznaczone na pomoc poza granicami Polski. Umożliwiłoby to organizacjom pozarządowym sprawniejsze organizowanie zbiórek i szybsze udzielanie

⁶⁴ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 24, s. 70–73.

⁶⁵ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 18, s. 74.

⁶⁶ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 19, s. 72.

⁶⁷ *Petycje obywateli nie zostaną bez odpowiedzi*, „Gazeta Prawna”, 15 grudnia 2010 roku – http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/471988,petycje_obywateli_nie_zostana_bez_odpowiedzi.html [dostęp: 8 października 2011 roku].

⁶⁸ Druk sejmowy nr 4261. Opis przebiegu prac legislacyjnych nad projektem – por. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/4261/\\$file/4261.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/4261/$file/4261.pdf) [dostęp: 8 października 2011 roku].

⁶⁹ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 24, s. 80.

pomocy. Ministerstwo planuje zmodyfikować przepisy tak, aby znieść obowiązek opiniowania wniosków o wydanie pozwolenia przez Ministra Finansów i Ministra Spraw Zagranicznych. Spełnienie tego warunku wydłuży bowiem procedurę otrzymania zgody o kilka dni. W projektowanej nowelizacji będzie również uregulowana kwestia sprawozdań ze zbiórki, czego brakuje w obowiązującej ustawie. Sprawozdanie będzie musiało zawierać między innymi nazwę organu udzielającego pozwolenia, formę prawną prowadzonej działalności, opis przeprowadzonej zbiórki, cel i formy inicjatywy, kwotę zebranych środków finansowych i darów oraz sumy, które już wydano. Do sprawozdania trzeba będzie dołączyć kopię ogłoszenia prasowego, w którym znajdują się informacje o wynikach zbiórki i sposobie wykorzystania zebranych datków⁷⁰.

Z kolei rozporządzenie w sprawie sposobów prowadzenia zbiórek i zakresu kontroli zbiórek publicznych uregulowałyby takie kwestie, jak formy przeprowadzania zbiórek, miejsca ich organizowania, zasady związane ze sporządzeniem dokumentacji z ich przebiegu i kontroli nad ich prowadzeniem oraz wymagania dotyczące legitymacji osoby uprawnionej do gromadzenia środków w ramach zbiórki⁷¹. Założenia do projektu nowelizacji *Ustawy o zbiórkach publicznych* opublikowano na stronie resortu spraw wewnętrznych i administracji 4 stycznia 2011 roku⁷².

Wypada zaznaczyć, że Forum Darczyńców w Polsce oraz organizacje z Grupy Roboczej – powołanej jeszcze w grudniu 2008 roku do rozmów z przedstawicielami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na temat problemów związanych z funkcjonowaniem przepisów dotyczących zbiórek publicznych – sformułowały wspólną krytyczną opinię na temat przedstawionego projektu, który, zdaniem przedstawicieli grupy, całkowicie ignorował ustalenia i rekomendacje wypracowane wspólnie w toku trwających ponad dwa lata rozmów strony ministerialnej (Departamentu Zezwoleń i Koncesji Ministerstwa Spraw Wewnętrz-

nych i Administracji) ze stroną społeczną⁷³. Krytykę w tej kwestii podzielili także przedstawiciele organizacji pozarządowych, który wzięli udział w siedemnastym posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, które odbyło się 30 marca 2011 roku. W opinii reprezentantów trzeciego sektora, zawarte w projekcie rozwiązania grożą zbiurokratyzowaniem, w konsekwencji zaś zahamowaniem dobrowolnej ofiarności publicznej. Przedstawiciele organizacji pozarządowych postulują pozostawienie treści dotychczasowej ustawy bez zmian, a wprowadzenie ich jedynie w przepisach wykonawczych do ustawy. Wobec planów resortu administracji, na kolejnym posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, które odbyło się 24 maja 2011 roku, przedstawiciele trzeciego sektora przedstawili projekt nowelizacji przepisów wykonawczych do *Ustawy z dnia 15 marca 1933 roku o zbiórkach publicznych*. Zaproponowana zmiana dotyczy usunięcia z rozporządzenia możliwości przeprowadzania zbiórki publicznej w ramach wpłat na konto bankowe organizacji i przez sprzedaż usług, na przykład telekomunikacyjnych. Przedstawiony przez stronę społeczną wniosek nie uzyskał poparcia strony rządowej i członków prezydium zespołu⁷⁴.

Prawo o organizacjach pozarządowych w latach 2008–2011 zmieniało się intensywnie i – co trzeba przyznać – w dobrym kierunku. Kluczowe znaczenie ma tutaj nowelizacja *UDPP*, nad którą pracowano przez pięć lat. Można oczywiście mieć zastrzeżenia co do przewlekłości tego procesu i zgodzić się z tezą, że warto było w pierwszej kolejności wprowadzić potrzebne i niebudzące zastrzeżeń zmiany, z kolei nad kwestiami wymagającymi wnikliwej analizy debatować dalej, nie blokując koniecznych poprawek. Niemniej jednak prace nad nowelizacją *UDPP* można stawiać jako modelowy

⁷⁰ *Zmiany w ustawie o zbiórkach publicznych: kwesty pod większą kontrolą*, „Gazeta Prawna”, 7 stycznia 2011 roku – http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/476468,zmiany_w_ustawie_o_zbiorkach_publicznych_kwesty_pod_wieksza_kontrola.html [dostęp: 8 października 2011 roku].

⁷¹ A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 20, s. 72.

⁷² A. Krajewska: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 24, s. 75.

⁷³ Por. <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/620079.html> [dostęp: 8 października 2011 roku].

⁷⁴ Por. <http://ww2.senat.pl/ngo/2011/110524.htm> [dostęp: 8 października 2011 roku].

przykład rzetelnego dialogu przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej z przedstawicielami środowisk pozarządowych. Konsultacje społeczne były oparte na merytorycznej dyskusji, a głosy przedstawicieli trzeciego sektora wzięto pod uwagę.

W obszarze prawa podatkowego również prowadzono wiele prac, tutaj jednak widać zdecydowanie brak wizji i wprowadzanie fragmentarycznych zmian. Trzeba także podkreślić, że resort finansów – w przeciwieństwie do resortu pracy i polityki społecznej – nie dostrzega sensu w kształtowaniu przyjaznego prawa dotyczącego trzeciego sektora. Nie chodzi tu jedynie o zmiany skutkujące uszczupleniem budżetu państwa, bo opór resortu finansów w tym względzie łatwo zrozumieć, ale raczej o przyjętą logikę myślenia i stosowaną argumentację. Może gdyby Ministerstwo Finansów otworzyło się na dialog i podjęło merytoryczną debatę dotyczącą spraw kluczowych dla trzeciego sektora, wówczas na zmiany przepisów czekałoby się nie kilka lat, lecz znacznie krócej, a zakres nowelizacji byłby całościowy i przemyślany. Wypada w tym ujęciu wspomnieć o koronnych przykładach przewlekłych działań – opodatkowania charytatywnych esemesów czy darowizn obejmujących przekazanie żywności na cele charytatywne, a także uproszczenia działania mechanizmu jednego procentu.

Warto także pamiętać, że sprawy mniejszej wagi – jak choćby poszerzenie kręgu organizacji, które mogą wytaczać procesy cywilne na rzecz osób

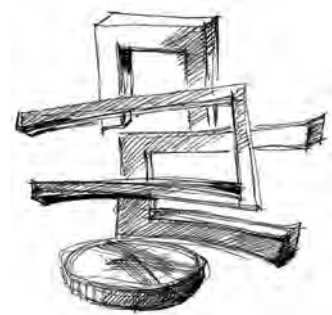
poszkodowanych lub wspierać je przed sądem, przystępując do toczącego się już postępowania na podstawie nowelizacji *Kodeksu postępowania cywilnego*, czy powierzenie realizacji zadań organizacjom pozarządowym z zakresu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem na podstawie konkursu ofert dzięki powołaniu Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – choć przechodzą bez echa, to jednak wskazują, że rola organizacji pozarządowych w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest kluczowa i z roku na rok zyskuje na znaczeniu.

Pozytywnie należy ocenić podjęcie prac zmierzających do zmiany przepisów dotyczących stowarzyszeń i archaicznej *Ustawy o zbiórkach publicznych* oraz wprowadzenia regulacji gwarantujących dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej. Należałoby jednak do tych prac powrócić w nowej kadencji, a następnie prowadzić, wzorując się na przebiegu współpracy międzysektorowej i jakości dialogu obywatelskiego przy przygotowywaniu nowelizacji *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Takie pomysły, jak projekt ustawy o zrzeszeniach, negatywnie wpływają na ocenę wizji polityki państwa wobec trzeciego sektora w Polsce.

Dr Magdalena Arczewska jest socjologiem i prawnikiem, adiunktem w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Zbigniew Wejcman

Jak efektywnie zarządzać partnerstwem lokalnym



Spoleczność lokalna to nie tylko wspólnota osób zamieszkujących określone terytorium, to również osobiste powiązania, sieci kontaktów grupowych, tradycji i wzorców zachowania, które powstają w warunkach konkretnej dzielnicy, wsi i sytuacji społeczno-gospodarczej. Im te powiązania są ściślejsze i im sieć kontaktów jest gęstsza, tym środowisko lokalne rozwija się prężniej. W wielu społecznościach władze lokalne, przedsiębiorcy, mieszkańcy i ich organizacje od dawna dostrzegają tę zależność. Często jednak brakuje impulsu, który mógłby pobudzić ukryty potencjał danej miejscowości. W niniejszym opracowaniu podjęto zagadnienie tworzenia prorozwojowych partnerstw lokalnych i zarządzania nimi.

Dlaczego właśnie partnerstwo lokalne?

Samorząd terytorialny może i powinien odgrywać rolę koordynatora programów i strategii rozwojowych zorientowanych na całościowe rozwiązywanie problemów społecznych, ożywianie gospodarcze rejonów wiejskich, przeciwdziałanie bezrobociu, ekorozwój, ochronę i rewaloryzację środowiska, tworzenie więzi lokalnych, zagospodarowanie czasu wolnego, rozwój turystyki i rekreacji czy przebudowę substancji mieszkaniowej. Czy jednak takim zadaniom sam jest w stanie podołać? Nie można mówić o prawdziwym rozwoju lokalnym bez poruszenia całego miejscowego środowiska, bez połączenia wszystkich sił dla osiągnięcia wspólnego celu. Rzeczywisty rozwój lokalny stanie się możliwy dopiero wtedy, gdy zmianie ulegnie świadomość społeczna. Kiedy dobro wspólne będzie postrzegane i cenione na równi z dobrem indywidualnym, a urzeczywistnianie celów indywidualnych zostanie silnie powiązane z poprawą ogólnych warunków życia w miejscu zamieszkania. Samorządy lokalne, organizacje pozarządowe, środowisko biznesu stanowią kluczowe ogniwa rozwoju lokalnego,

stąd tak istotną sprawą jest ich współpraca, wymiana doświadczeń i praca metodą projektów. Optymalną formą organizacyjną, w jakiej mogą realizować te działania w obszarze społecznym, są partnerstwa lokalne.

Idea partnerstw lokalnych opiera się na koncepcji rozwoju społeczności lokalnych przy użyciu różnych, ale nie zawsze zauważalnych zasobów, jakimi dysponują. Wzorcowym modelem rozwoju takich społeczności jest współpraca różnych podmiotów – władz i instytucji publicznych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i grup mieszkańców – na rzecz swojej miejscowości. Najskuteczniejszym narzędziem takiej współpracy są partnerstwa – instytucje o rosnącym znaczeniu w Europie, popularyzowane w Polsce od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku¹. Obecnie, w związku z możliwością korzystania ze środków Unii Europejskiej, partnerstwa lokalne stają się na powrót atrakcyjnym narzędziem łączącym zasoby publiczne, prywatne i społeczne. Partnerstwa są także miejscem, w którym odtwarza się w Polsce kapitał społeczny – nieformalne, ale uznawane przez partnerów za ważne normy i wartości, jak zaufanie czy

¹ Por. R. Tennyson, L. Wilde: *Managing Partnerships (Tools for mobilizing the public sector, business and social society as partners in development)*, The Prince of Wales Business Leaders Forum, London 1998.

solidarność, które umożliwiają ich współpracę i współdziałanie na rzecz rozwiązywania lokalnych problemów.

Idea partnerstw lokalnych pojawiła się po raz pierwszy w latach osiemdziesiątych XX wieku w Kanadzie i Stanach Zjednoczonych, gdzie wykorzystano ją w procesie likwidacji nierentownych hut i kopalni. Ponieważ podjęte działania przyniosły pozytywne skutki, stworzono tak zwany model partnerstwa lokalnego, który później został rozpowszechniony na świecie². W Polsce ważnym momentem dla rozwoju idei partnerstwa lokalnego była realizacja programu PHARE 2000 i PHARE 2001 na rzecz zwiększenia zatrudnialności oraz dwóch przedsięwzięć finansowanych przez amerykański Departament Pracy: wdrażanego pilotażowo w latach 1998–2000 Programu Rozwoju Zawodowego w zakresie górnictwa węglowego i hutnictwa oraz jego kontynuacji – Programu Partnerstwa Lokalnego. Program ten, realizowany w latach 2002–2004, upowszechniał metodologię modelu partnerstwa lokalnego, dostosowanego do polskich realiów przez koordynatora projektu – Instytut Współpracy i Partnerstwa Lokalnego.

Efektywny model współdziałania różnych podmiotów pojawił się także w zakresie problematyki prorozwojowej. W 1992 roku, podczas konferencji Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro, partnerska współpraca angażująca sektor publiczny, sektor gospodarczy i organizacje pozarządowe została uznana przez Organizację Narodów Zjednoczonych za podstawę w dążeniu do osiągnięcia rozwoju zrównoważonego na szczeblu globalnym. Od tej pory – dzięki staraniom Fundacji Partnerstwo dla Środowiska – w Polsce pojawił się model grup partnerskich dla zrównoważonego rozwoju. Umiejętnie wykorzystując walory naturalne, grupy te rozwijają lokalną przedsiębiorczość i budują kapitał społeczny, realizując setki różnorodnych projektów. Każde partnerstwo samodzielnie określa swoje cele i wybiera priorytety, ale jest kilka tematów, które są wspólne dla wielu grup i przy wsparciu Fundacji Partnerstwo dla Środowiska są realizowane na skalę ogólnopolską (Zielone Szlaki Greenways, EkoMuza, Produkt Lokalny, Szkoły dla Ekorozwoju, Czysty Biznes, Przedsiębiorczość). Obecnie w Krajowej

Sieci Grup Partnerskich na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju jest bezpośrednio skupionych kilkanaście grup partnerskich i kandydackich³.

Do rozpropagowania idei partnerstw w Polsce przyczynił się również Pilotażowy Program Leader+, realizowany w kraju w latach 2004–2006⁴. Program wspierał powstawanie i realizację strategii rozwoju gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich na podstawie prac partnerstw międzysektorowych – lokalnych grup działania. Powstały 174 takie grupy, a udział w nich partnerów społecznych (niepublicznych) musiał przekraczać połowę składu partnerstwa. Celem programu było pobudzanie lokalnych inicjatyw na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (tworzenie zintegrowanych strategii rozwoju obszarów wiejskich, budowanie partnerstw publiczno-prywatnych – lokalnych grup działania) i podejmowanie przez nie działań na rzecz rozwoju i propagowania regionu. Zainteresowanie programem było duże. Do tak zwanego schematu I złożono 249 wniosków, a ostatecznie do sfinansowania Komitet Sterujący zarekomendował 174 wnioski na ogólną kwotę wsparcia 22,8 miliona złotych. Obecnie Polska, podobnie jak inne nowe państwa Unii Europejskiej, jest zobowiązana przeznaczyć na realizację projektów z zastosowaniem podejścia typu Leader co najmniej 2,5% środków na początku przedsięwzięcia, stopniowo zwiększając ich udział do 5,0%. Ponadto, w celu ułatwienia funkcjonowania niesformalizowanych partnerstw, regulacja dotycząca wspierania rozwoju obszarów wiejskich z 2007 roku wprowadziła nowy typ stowarzyszenia (na wzór lokalnych grup działania), w którym członkami zwyczajnymi mogą być wszystkie osoby fizyczne i prawne, a zatem między innymi samorządy, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe, rolnicy, działacze i wolontariusze, związki i izby.

Obecnie idea partycypacji i partnerstwa leży u podstaw coraz większej liczby inicjatyw rządowych i resortowych. Przykładem niech będzie realizowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Poakcesyjny Program Wsparcia Obszarów Wiejskich. Celem programu jest wsparcie blisko pięciuset gmin z trzynastu województw, między innymi w procesie budowania lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Strategie

² Por. G. McAlinden: *Partnerstwo na rzecz rozwoju regionalnego – w kontekście funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, [w:] M. Kubisz (red.): *Praca, kształcenie, partnerstwo*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004.

³ <http://www.grupypartnerskie.pl>

⁴ Szerzej na temat podejścia Leader – por. opracowanie Urszuli Budzisz-Szukały zamieszczone w tym numerze kwartalnika „Trzeci Sektor” [przyp. red.].

– plany działania – mają powstawać w partnerstwie z lokalnymi organizacjami publicznymi i społecznymi. Program stara się zatem stworzyć możliwość wprowadzenia innego sposobu kierowania społecznością lokalną niż tradycyjnie realizowany przez wójtów i rady gmin, którzy raczej postrzegają się jako włodarze, nie zaś zarządzający. Przygotowanie planu działania wymaga konsultacji społecznych, co powoduje, że gminy powołują w tym celu grupy robocze. Wypracowanie strategii odbywa się podczas spotkań warsztatowych, na których uczestnicy – przedstawiciele instytucji, organizacji pozarządowych i mieszkańcy – mają bezpośredni wpływ na kształt i zawartość dokumentu. Ponadto środki finansowe przyznane gminie są rozdysponowane również przy udziale przedstawicieli lokalnej społeczności, a kontraktowanie danych usług opisanych w planie działania może być prowadzone zgodnie z procedurą umożliwiającą dialog między wnioskodawcą a samorządem.

Czym jest partnerstwo lokalne?

Pojęcie „partnerstwo”, szczególnie „partnerstwo lokalne”, ma wiele znaczeń i definicji wypracowanych przez teoretyków zjawiska i instytucje wdrażające różne modele partnerstw. Oto niektóre z nich, zamieszczone na stronach internetowych partnershipbrokers.net i grupypartnerskie.pl:

- „Partnerstwo to więź łącząca członków zespołu, który pracuje w celu wypełnienia misji i celów, wspólnych dla wszystkich członków zespołu z korzyścią dla wszystkich, działając w sposób skoordynowany i zaangażowany” (Bank Światowy).
- „Partnerstwo jest powszechnie rozumiane jako dobrowolna i kooperacyjna relacja pomiędzy różnymi stronami, w której wszyscy uczestnicy («partnerzy») zgadzają się pracować razem, aby osiągnąć wspólny cel lub podjąć specyficzne zadanie i dzielić ryzyko, odpowiedzialność, zasoby, kompetencje i korzyści” (Organizacja Narodów Zjednoczonych).
- „Ludzie i organizacje z połączenia sektora publicznego, prywatnego i społecznego, którzy angażują się w dobrowolny, przynoszący wzajemne korzyści, nowatorski związek dla podjęcia wspólnych celów społecznych poprzez

połączenie swoich zasobów i wiedzy” (The Copenhagen Centre).

- „Partnerstwo międzysektorowe stanowi proces tworzenia wspólnych inicjatyw między organizacjami z dwóch lub trzech sektorów. Strategia ta przynosi długotrwałe rozwiązania dla wyzwań rozwojowych poprzez łączenie zainteresowań i zasobów różnych podmiotów” (Amerykańska Agencja do spraw Rozwoju Międzynarodowego).
- „Partnerstwo jest to układ pomiędzy dwiema lub więcej stronami, które postanowiły pracować wspólnie dla osiągnięcia wspólnych i/lub kompatybilnych celów i w którym dzielona jest władza i odpowiedzialność, wspólne inwestowanie zasobów, dzielone są obciążenia i podejmowane ryzyko oraz – w idealnym przypadku – wspólne korzyści” (Alti Rodal, Nick Mulder).
- „Grupa Partnerska (partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju) jest dobrowolnym, otwartym, formalnym lub nieformalnym porozumieniem co najmniej trzech partnerów – instytucji i osób – reprezentujących co najmniej dwa sektory (z trzech: publicznego, prywatnego, pozarządowego), którzy zachowując autonomię, wspólnie realizują praktyczne długofalowe działania na rzecz określonego regionu, doskonaląc je i monitorując oraz dzieląc pomiędzy siebie koszty, odpowiedzialność, ryzyko i korzyści” (Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Krajowa Sieć Grup Partnerskich).

Jak widać, w większości wypadków elementem wspólnym lub charakterystycznym dla partnerstw są takie ich cechy, jak dobrowolność udziału, wspólny cel, udział wielu partnerów z różnych sektorów, łączenie ich zasobów, wspólne dzielenie sukcesów i porażek. Należy także podkreślić element równouprawnienia w partnerstwie, a zatem takiego samego wpływu różnych partnerów na prace ich grupy, niezależnie od ich statusu i pozycji w społeczności.

Powyższe kryteria i cechy charakteryzują wiele organizacyjnych form współpracy, do których można zaliczyć⁶:

- partnerstwa branżowe – są to na przykład związki i izby zawodowe, federacje organizacji pozarządowych, stowarzyszenia profesjonalistów i inne organizacje zrzeszające podobne sobie osoby albo podmioty,

⁵ A. Rodal, N. Mulder: *Partnerships, devolution and power-sharing: issues and implications for management*, „Optimum – The Journal of Public Sector Management” 1993, t. 24, nr 3 (zima), s. 27–48.

⁶ Z. Wejzman: *Partnerstwa dla przedsiębiorczości społecznej*, Stowarzyszenie BORIS, Warszawa 2009, s. 30–31.

- partnerstwa dwusektorowe – tutaj należy wymienić przede wszystkim porozumienia zawierane między samorządem terytorialnym a lokalnymi organizacjami pozarządowymi (w formie programu lub karty współpracy albo innych form powoływanych na podstawie ustawy regulującej działalność pożytku publicznego i wolontariat: grupy robocze, fora dialogu społecznego, zespoły konsultacyjne i standaryzacyjne),
- partnerstwa międzysektorowe – dobrowolnie zawiązywane instytucje społeczne grupujące partnerów z sektora publicznego, pozarządowego i biznesowego: lokalne grupy działania, grupy partnerskie (nazwa zastrzeżona), partnerstwa lokalne.

Innym podziałem partnerstw jest typologia związana z okresem funkcjonowania partnerstwa i jego podstawowym celem. W tym rozumieniu mamy do czynienia z partnerstwami projektowymi, zawiązywany na ściśle określony czas wykonywania konkretnego przedsięwzięcia, i z partnerstwami o charakterze strategicznym, długookresowym, tworzonymi bez wymiaru projektowego lub konkursowego (jak lokalne grupy działania).

Ostatnią proponowaną kategorią podziału są partnerstwa tematyczne i przeciwstawione im partnerstwa lokalne. Pierwsze są zawiązywane wokół istotnego do rozwiązania zagadnienia, drugie – wokół obszaru geograficznego wspólnego dla uczestników porozumienia (wsi, osiedla, dzielnicy, gminy, powiatu lub jeszcze większego terytorium). Do pierwszej kategorii mogą więc należeć koalicje i porozumienia organizacji pozarządowych, do drugiej – partnerstwa lokalne.

Warunki udanego partnerstwa

Na podstawie analizy polskich dobrych praktyk w zakresie tworzenia partnerstw lokalnych warto podjąć próbę podsumowania czynników wpływających na utworzenie udanego partnerstwa. Można je pogrupować w kilka obszarów, związanych z otoczeniem, partnerstwem jako instytucją i udziałem osób – reprezentantów partnerskich instytucji:

1. W procesie tworzenia i funkcjonowania partnerstwa istnieje współpraca wszystkich sektorów – społecznego, biznesowego i publicznego

Każdy partner jest związany z jednym z trzech podstawowych sektorów życia społeczno-gospodar-

czego (administracja publiczna, organizacje niezależne, przedsiębiorcy), może więc wnieść do partnerstwa nieoceniony i unikalny багаż doświadczeń, zasobów i pomysłów niedostępnych dla innych. Wszystkie trzy sektory mogą się również skutecznie uzupełniać, wzmacniając nawzajem swoje słabe strony, opierając się przy tym na reprezentowanych przez siebie atutach. Natura wszystkich partnerów jest bowiem komplementarna, o ile współpracują, nie zaś konkurują.

Na przykład próby samodzielnego wypracowania przez organizacje sektora pozarządowego długofalowych programów w określonej dziedzinie i tworzenie do nich odpowiednich regulacji prawnych mijają się z celem, zdecydowanie skuteczniejsze są bowiem w tym wypadku władze publiczne. Sektor publiczny ma największe doświadczenie w kierowaniu polityką w danej dziedzinie, w tworzeniu norm legislacyjnych, w zapewnieniu równego dostępu wszystkim zainteresowanym do danej usługi oraz w zagwarantowaniu ciągłości i stabilności świadczonych usług. Z kolei firmy sektora komercyjnego bardzo dobrze poradzą sobie w tych sytuacjach, w których sektor publiczny wykazuje ociężałość lub bezradność. Cel, jakim jest osiągnięcie zysku, skutecznie motywuje je do inwestowania, poszerzania zakresu działalności czy powielania tych form i metod pracy, które przyniosły sukces konkurentom. Organizacje sektora pozarządowego najlepiej wywiązują się z tych zadań, które przynoszą niewielki lub zerowy dochód, wymagają całościowego podejścia do problemu najczęściej dość wąskiej grupy klientów i ogromnego zaufania ze strony odbiorców, a także opierają się na wartościach moralnych zespołu i darmowej, ale zaangażowanej pracy wolontariuszy. Świetnie zatem radzą sobie z zadaniami o charakterze społecznym, które nie tyle wymagają uprzedniego zgromadzenia dużego kapitału, ile doboru odpowiednio zmotywowanych osób ze społeczności lokalnej.

Uzupełnianie się partnerów i dysponowanie przez nich zupełnie różnymi zasobami i kompetencjami stanowi siłę partnerstwa, ponieważ pojawia się synergia – nowa jakość działania – której nie ma żaden z sektorów działający osobno, bez współpracy⁷.

2. Samorząd lokalny jest liderem zmiany społecznej, nie zaś władcą absolutnym

Samorząd terytorialny nie jest formą władzy w państwie, ale formą uczestniczenia obywateli

⁷ Por. P. Lloyd: *Partnerstwo i przedsiębiorczość społeczna – budowanie społeczeństwa obywatelskiego przy jednoczesnym zaspokajaniu zapotrzebowania na usługi społeczne*, [w:] M. Kubisz (red.): *Praca, kształcenie, partnerstwo*, op. cit.

w wykonywaniu administracji, czyli realizacji zadań publicznych. Jest zatem prawem obywateli⁸. Niestety, w procesie podejmowania decyzji dotyczących rozwoju lokalnego i tworzenia polityk publicznych przedstawiciele administracji samorządowej w wielu wypadkach nie dostrzegają konieczności konsultowania swoich decyzji z osobami, które co prawda funkcjonują w innych sektorach, lecz w danej dziedzinie są często bardziej kompetentne od urzędników. Z drugiej strony, sami obywatele kontaktując się z urzędem, często nastawiają się negatywnie, a biurokrację i sztywność procedur tłumaczą niekompetencją, brakiem przygotowania czy nawet złą wolą i lekceważeniem danego problemu. Występowanie takich stereotypów powoduje, że więź porozumienia i obopólna chęć rozwiązania problemu napotyka trudności. Zjawisko to może być jednak skutecznie niwelowane dzięki tworzeniu przez władze lokalne struktur włączających przedstawicieli różnych środowisk do współdecydowania i współdziałania. Do takich form współpracy można zaliczyć przede wszystkim powstające coraz częściej partnerstwa lokalne.

3. Wykorzystanie zasobów własnych społeczności lokalnej i posiadanych umiejętności w celu zachęcenia zasobów zewnętrznych

Każda społeczność dysponuje podobnymi zasobami i zbliżonym kapitałem – są to jej mieszkańcy, ich motywacje do działań i umiejętności. Nie zawsze odkryte i dostrzeżone, zawsze jednak istniejące. Aby móc skutecznie wpływać na rozwój lokalny, kapitał ten musi być umiejętnie pielęgnowany, wspierany, inwestowany.

Udanemu partnerstwu szczególnie potrzebne są instytucje i osoby, które dysponują różnymi zasobami pomocnymi w działaniach grupy. Do podstawowych zasobów będących w zasięgu każdej społeczności należą:

- materiały i fundusze oraz zasoby ludzkie – środki, dzięki którym grupa ma większą możliwość wpływania na oczekiwane zmiany. Oprócz pieniędzy jest to także wykorzystywanie sprzętu i wyposażenia, lokali i budynków oraz innych zasobów danego udziałowca, w tym zasobów ludzkich (na przykład wolontariuszy). Tym rodzajem zasobów najczęściej dysponują instytucje publiczne i urzędy oraz

- w zakresie pracy wolontariackiej – organizacje pozarządowe,
- pozycja prawna – udziałowcy, którzy są blisko związani z władzami publicznymi, mają swoisty autorytet wynikający z ich formalnej pozycji, gwarantujący oficjalne poparcie innych autorytetów dla „naszej wspólnej pracy”. Jeśli partnerstwo jest pozbawione tego czynnika, to bardzo trudno będzie wdrożyć rezultaty jego pracy. Tutaj można pomyśleć o pracownikach instytucji publicznych, urzędnikach, radnych, władzy,
- status – czasami jest to formalny status lidera, pomocny zwłaszcza przy różnego typu negocjacjach z innymi udziałowcami i partnerami, czasem ważna dla partnerstwa osoba nie pełni obecnie żadnej eksponowanej funkcji, ma jednak takie doświadczenie z przeszłości, jest lokalnym autorytetem, byłym lub aktywnym politykiem. Ze statusem łączy się dostęp do i posiadanie ważnych informacji, które innym jest niełatwo zdobyć,
- dojścia – niektórzy udziałowcy mają pożądaną przez partnerstwo wpływ na różnych decydentów i środki finansowe, organizacyjne, materialne, jakie są w ich dyspozycji. Czasami dojścia wynikają z pozycji prawnej, czasami ze statusu, czasami są związane z indywidualnymi doświadczeniami i powiązaniem poszczególnych osób,
- umiejętności – członkowie mogą posiadać różne umiejętności potrzebne do rozwoju partnerstwa, odmienne od tych, które są związane ze statusem. Taką przewagą nad innymi może być umiejętność twórczego myślenia, kreatywność, niestereotypowe podejście do problemów, ale także umiejętność systematyzacji materiału, porządkowania działań, myślenia analitycznego. Za potrzebne umiejętności można również uznać skuteczne prowadzenie spotkań, sporządzanie sprawozdań, pisanie wniosków,
- osobowość – zdolność wywierania wpływu na innych jest bardzo cenna, stąd pożądaną w partnerstwie jest posiadanie charyzmy, energii, pewnego magnetyzmu czy dowcipu, przynajmniej u części osób. Miłe usposobienie i poczu-

⁸ Zaznaczmy jednak, że przynależność obywateli do określonego samorządu terytorialnego szczebla podstawowego – gminy – jest właściwie obligatoryjna, wynika bowiem z zameldowania [przyp. red.].

⁹ Por. A. Jarzębska, W. Knieć: *Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania. Raport badawczy*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków–Toruń 2010.

cie humoru, sprzyjające nawiązywaniu osobistych kontaktów i budujące pozytywny wizerunek partnerstwa, mogą być bardzo pożądanymi cechami występującymi u znajomej osoby, którą warto włączyć do grona sojuszników i zabierać na kluczowe spotkania i imprezy,

- czas – to kluczowe pojęcie związane z pracą w partnerstwie. Dysponowanie czasem, który może być spożytkowany dla partnerstwa, jest zasobem, jaki każdy partner powinien wnieść do partnerstwa jako minimalne zobowiązanie.

Warto także zauważyć, że udane partnerstwo to grupa, w której uczestniczą zarówno instytucje i organizacje z różnych sektorów i środowisk, jak i konkretni ludzie z ich unikalnymi kompetencjami i umiejętnościami. Może na początku będzie im trudno się porozumieć, ponieważ na co dzień funkcjonują w różnych „światach”, ale z czasem dostrzegą ogromny potencjał, wynikający właśnie z ich niejednorodności myślenia i działania¹⁰.

4. Postrzeganie partnerstwa jako grupy realizującej w pewnym procesie określone zadania i zobowiązania

Czynniki wpływające na sukces partnerstwa są także związane z jego funkcjonowaniem jako grupy realizującej zadania w pewnym procesie wzajemnych relacji i oddziaływania międzyludzkiego. Na skuteczność pracy takiej grupy wpływają zatem:

- efektywna realizacja zadań – dobra organizacja bieżącej działalności i odpowiednio dostosowane do indywidualnych potrzeb wsparcie oraz organizacja pracy. Prowadzenie wspólnej analizy problemów w społeczności, uzgadnianie preferowanego obszaru działania, wspólne wyznaczanie zadań i podejmowanie się zobowiązań możliwych do realizacji przez poszczególnych partnerów. Ważną rolę odgrywa tutaj konsekwentny zespół koordynacyjny, pomagający stworzyć wspólną wizję, jak i proste, ale efektywne struktury organizacyjne,
- budowanie zespołu – poczucie wspólnoty i koleżeństwa ma dla rozwoju partnerstwa podstawowe znaczenie, podobnie jak poczucie wzajemnych zależności. Bardzo w tym pomagają wspólnie uznawane normy i wartości w grupie: lojalność, szczerość, otwartość, zaufanie, współpraca, konsensus w podejmowaniu decy-

zji. Dzięki konieczności wykorzystania posiadanych w grupie zasobów poszczególne osoby muszą rozwijać umiejętności i wiedzę fachową w celu pełnego włączenia się do nowego sposobu działania. Wpływa to korzystnie zarówno na skuteczność działania grupy, jak i na osobisty rozwój jej uczestników, którzy dostrzegają w tym realizację własnych oczekiwań.

W tym obszarze należy również zwrócić uwagę na te czynniki, które mogą negatywnie nastawić osoby do instytucji partnerstwa lub spowodować trudności z włączeniem osób do pracy w grupie. Należą do nich:

- brak szkolenia ułatwiającego nawiązanie kontaktów z innymi partnerami, zapewniającego wiedzę na temat partnerstw, mobilizującego do zaangażowania się w tworzenie nowej instytucji społecznej,
- nieuwzględnienie przez osoby potrzebnego zaangażowania, głównie czasu poświęcanego na spotkania i realizację określonych zadań,
- przytłoczenie osobistymi i zawodowymi zajęciami, nieumiejętność zaplanowania obowiązków, problemy osobiste,
- poczucie zamknięcia, ograniczenia podejmowania decyzji, bycia zdominowanym przez innych uczestników,
- pragnienie podporządkowania i kontrolowania innych przy zachowaniu swojej autonomii,
- nieujawnianie rzeczywistych i autentycznych motywów pracy w partnerstwie.

Dodatkowo należy zauważyć, że czynnikami leżącymi po stronie instytucji partnerskich, które skutecznie mogą zahamować powstanie udanego partnerstwa, są różne wartości i kultury organizacyjne, ukrywanie swoich oczekiwań i interesów, rutyna i utrwalone praktyki działania, żargon zawodowy utrudniający skuteczne porozumiewanie się, brak tradycji współpracy i wynikająca stąd nieufność czy niechęć do kompromisu oraz negatywny wpływ lokalnej polityki, klanowych powiązań i zależności¹¹.

5. Szerokie wykorzystanie przez lokalnych liderów programów edukacyjnych

Aby społeczność mogła się rozwijać, musi wypracować w sobie otwartość na zmianę i postawę nieustannej edukacji. Przy zachowaniu lokalnej identyfikacji i tożsamości członkowie danej społeczności

¹⁰ Por. R. Tennyson: *Poradnik partnerstwa*, przeł. M. Serafin, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2006.

¹¹ Por. R. Tennyson: *Poradnik animatora partnerstwa*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2010.

– indywidualni obywatele, organizacje pozarządowe, instytucje publiczne, firmy – potrzebują impulsu edukacyjnego do poznawania nowych rozwiązań, zdobycia nowych doświadczeń, poszerzenia horyzontów. Dzięki temu ich społeczność staje się otwarta i ucząca się, nie tworzy postawy zamkniętej i obronnej na wszystko, co płynie spoza niej. Przy utrzymaniu poczucia własnej wartości czerpie z doświadczeń innych i traktuje je jako inspiracje do swoich działań.

Społeczność ucząca się w zakresie edukacji wykorzystuje takie narzędzia, jak szkolenia dla ludzi, którzy chcą aktywnie działać (tworzenie lokalnych programów edukacyjnych, korzystanie z oferty zewnętrznej), organizacja wizyt studyjnych i wzajemne zapraszanie się w celu poznania doświadczeń innych społeczności, czerpanie z Internetu jako źródła edukacji i informacji o dobrych praktykach¹².

Proces tworzenia partnerstwa lokalnego

Inicjując powstanie partnerstwa, zwracamy uwagę na wiele elementów, które ułatwią jego intencjonalne zawiązanie, korzystny dla grupy dobór uczestników i ich integrację oraz pozwolą w stosunkowo przewidywalnym czasie wypracować strategię ich współpracy i osiągnąć pierwsze zauważalne sukcesy.

Pierwszym krokiem jest wstępny wybór potencjalnych partnerów. Analiza środowiska jest podstawą określenia organizacji, instytucji i grup interesów ze społeczności, które warto pozyskać. Im bardziej różnią się od siebie, tym lepiej – podstawową wartością partnerstwa jest różnorodność partnerów. Ponieważ partnerstwo opiera się na uczestnictwie konkretnych osób i kontaktach międzyludzkich, kolejnym krokiem będzie sporządzenie listy znajomych, którzy pracują w interesujących nas instytucjach, środowiskach czy organizacjach. Rozmawiając z nimi, warto uważnie przeanalizować ich opinie i wątpliwości – przygotuje nas to lepiej do dalszych rozmów. Nawiązanie dobrych i owocnych relacji z otoczeniem wymaga sprawnej argumentacji, starannie przygotowanych dokumentów, przemyślanego opisu projektu i dobrych przykładów.

W trakcie indywidualnych rozmów z potencjalnymi partnerami zachęcajmy ich do wymiany poglądów, odpowiadajmy na pytania, prośmy o sugestie i wskazówki. Starajmy się ich włączać do współpracy i budowania – w miarę możliwości

– wspólnej wizji naszego projektu. Pamiętajmy przy tym, że „sukces ma wielu ojców, ale porażka jest sierotą”. Pokazujmy każdemu partnerowi korzyści z funkcjonowania społecznego partnerstwa lokalnego, otwarcie informujmy ich również o naszych oczekiwaniach. Dajmy im możliwość zastanowienia się i włączenia w to przedsięwzięcie w akceptowany przez wszystkie strony sposób.

Kiedy już zdecydowaliśmy o tym, kto powinien tworzyć grupę inicjatywną, musimy zaprosić wszystkich potencjalnych partnerów na spotkania. W trakcie pierwszych spotkań powinny być poruszane następujące tematy: dlaczego przyszliśmy na to spotkanie, jakie wartości związane z danym problemem są nam bliskie, jakie widzimy problemy z udziałem naszej instytucji lub organizacji w tym partnerstwie, jakie widzimy dla siebie korzyści. Pozwoli to od początku tworzyć między uczestnikami atmosferę otwartości i szczerości. Z tego powodu w pierwszej fazie wszyscy powinni pracować razem. Dopiero gdy grupa lepiej się pozna, a jej członkowie nabiorą do siebie zaufania, można zacząć pracować w samodzielnych grupach roboczych. Wzajemnemu poznaniu się towarzyszy oczywiście dyskusja i ustalanie wspólnych działań. Oba te procesy będą równoległe, priorytetowym celem pierwszych spotkań jest jednak zbudowanie zaufania i wzajemne poznanie się, przy odłożeniu na drugi plan celów nastawionych na zadanie, a więc opracowanie wspólnej strategii działania. Na trzecim, czwartym spotkaniu proporcje te powinny ulec zmianie. Budowanie relacji staje się celem drugoplanowym, ustępując pola celom zadaniowym. Relacje między ludźmi będą się nawiązywać w działaniu na rzecz rozwiązania problemu, dla którego wypracowania grupa się spotyka.

Niezwykle istotne jest to, aby grupa na początku sprecyzowała wspólne wartości, których chce przestrzegać i które będzie propagować swoim działaniem. Należy więc przedyskutować, co uznajemy za wartość w naszej działalności, w czym te wartości się przejawiają, w jaki sposób wpływają na nasze codzienne funkcjonowanie. Wartości mogą dotyczyć współpracy z innymi, zasad świadczenia usług i udzielania pomocy klientom, reguł zarządzania, relacji ze światem polityki i administracji publicznej. Poszukujemy odpowiedzi, co nas łączy, jakie wartości są nam wszystkim bliskie i oczywiste. Różnice będą się pojawiać, ponieważ partnerzy reprezentują różne sektory, z ich ograniczeniami i schematami

¹² Por. Z. Wejcman: *Praktyki wystarczająco dobre*, Warszawa 2010.

postrzegania rzeczywistości. Dostrzegane różnice definiujemy jednak jako zasoby, których nie posiadają inni, co może w przyszłości wzmocnić działanie partnerstwa.

Na pierwszym spotkaniu staramy się zaprezentować obecnym wstępnie zdefiniowany przez nas problem i bardzo ogólne cele działania. Nie spodziewamy się jednak, że partnerzy skoncentrują się na szczegółowej analizie podanego przez nas materiału. Skupią się na „okopywaniu” na swoich pozycjach. W czasie pierwszej prezentacji nie opisujemy też wszystkich korzyści, jakie można odnieść przy współdziałaniu w ramach partnerstwa. Pozwólmy, aby potencjalni partnerzy sami je odszukali, co pokaże, że partnerstwo nie jest im narzucane, że nikt za nich nie decyduje, co jest dla nich korzystne, a co nie. Poczucie własnego wkładu w tworzenie i rozwój partnerstwa motywuje jego członków do dalszego udziału i zaoferowania swojego czasu oraz własnych zasobów.

Jednym z rezultatów pierwszych spotkań powinno być wstępne ustalenie obowiązujących zasad i reguł pracy grupy partnerskiej. Mówiliśmy już o tym, że jedną z największych zalet partnerstwa jest różnorodność partnerów. To różnorodność organizacji, ale także różnorodność charakterów. Często porozumienie jest tworzone przez bardzo silnych liderów. Wprawdzie jest to siła tego partnerstwa w sensie realizacji zadania, ale jednocześnie jest to bardzo trudna grupa do konsolidacji i współpracy. Dlatego zanim grupa podejmie jakiegokolwiek działania, jej członkowie muszą się po prostu trochę polubić, obdarzyć sympatią i zaufaniem.

Ważne jest również, aby ustalić stopień zaangażowania członków i uzyskać od nich deklaracje co do zasobów, które mogą zainwestować. Zasoby to nie tylko wkład finansowy. Zadbajmy, aby wkład poszczególnych członków był w miarę równy („jeśli nie masz pieniędzy, poświęć swój czas”). W ten sposób unikniemy podziału na partnerów uprzywilejowanych i mniejszościowych.

Grupa musi się również zgodzić co do sposobu podejmowania decyzji. Jeśli tylko jedna osoba lub grupa inicjatywna decyduje, reszta członków będzie miała poczucie, że nie ma nic do powiedzenia, i odsunie się w cień. W partnerstwie każdy powinien wiedzieć, że ma głos w sprawie podejmowania decyzji, nawet jeśli jego opinie różni się od opinii innych.

W początkowej fazie spotykania się grupy partnerskiej należy znaleźć odpowiednią równowagę między relacjami a zadaniami. Staramy się zbudować partnerstwo w celu skuteczniejszego rozwiązania konkretnego problemu. Nie będzie skutecznego działania w grupie bez dobrych relacji, ale relacje nie powinny przesłonić celu partnerstwa. Jeśli jednak nie możemy porozumieć się z niektórymi partnerami, nie wahajmy się z nich zrezygnować. W tym okresie dobrze jest także pomyśleć o nazwie grupy. Warto wybrać taką nazwę, która przejrzyście określi jej cele¹³.

Kształt i struktura partnerstwa

Jednym z częściej pojawiających się pytań jest kwestia legalizacji działań partnerstwa. Jest to zagadnienie szczególnie istotne dla przedstawicieli władz lokalnych – urzędów gmin i powiatów – oraz instytucji publicznych (ośrodków pomocy społecznej, domów kultury, szkół), dla których sama decyzja o przystąpieniu do partnerstwa – wobec braku jasnych przesłanek prawnych – już jest ogromnym wyzwaniem.

W kwestii instytucjonalizacji partnerstw należy stwierdzić, że system prawny jest niespójny i nie oferuje jednego rozwiązania. Dlatego partnerstwa lokalne powinny zdecydować się na obranie drogi najkorzystniejszej z punktu widzenia ich sytuacji, zainteresowań i potrzeb środowiska. Często partnerstwa decydują się na utworzenie nowego stowarzyszenia, którego bardzo szerokie cele statutowe uzupełniają cele poszczególnych organizacji i instytucji partnerskich. Takie stowarzyszenie osób fizycznych rekrutowanych spośród przedstawicieli partnerstwa służy jako narzędzie pozyskiwania zewnętrznych środków na wspólne projekty partnerów. Liczne partnerstwa „grają” na taką organizację swoje projekty wypracowane w grupach tematycznych, organizacja nabywa doświadczenia w zarządzaniu coraz większymi programami, ma również coraz większy budżet roczny. W ubieganiu się o środki Unii Europejskiej – na przykład z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – organizacja pozarządowa przeważnie nie musi wносить wkładu własnego w realizowany projekt, co jest również argumentem za jej większym zaangażowaniem jako lidera (w takiej sytuacji podmioty publiczne muszą deklarować własny wkład finansowy w planowane przedsięwzięcia projektowe).

¹³ Por. J. Duriasz-Bulhak, R. Milewski: *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2003.

Inicjatorzy i członkowie partnerstw tak formułują swoje oczekiwania:

- „Partnerstwo ma umożliwić nasze wzajemne poznanie się, wymianę informacji o tym, co możemy zrobić wspólnie – chociażby korzystając z tych zasobów, które mamy – jak poprawić współpracę, jak stworzyć strategię rozwiązywania problemów społecznych. Na początku naszego partnerstwa ważnym elementem było wzajemne poznanie się i nabranie zaufania do siebie. To nasze wzajemne poznanie się, rozmowy prowadzą do lepszej współpracy i nowych pomysłów. W partnerstwie ważne jest to, że każdy może mieć jakiś pomysł, projekt i może go zrealizować z innymi chętnymi osobami. Doświadczenia innych partnerstw pokazują, że wspólnie robiąc «małe» rzeczy (organizują wspólnie festyn), dochodzą do «większych» projektów (budowanie systemowej pomocy dziecku). Współpraca i nowe pomysły może też zaowocować wspól-

nymi projektami finansowanymi ze środków unijnych” (Partnerstwo dla Mokotowa)¹⁴.

- Partnerstwa działają zgodnie ze wspólnie przyjętym regulaminem, opisującym cele partnerstwa i sposoby ich osiągnięcia, kwestie członkostwa, strukturę. Grupy są otwarte na uczestnictwo wszystkich zainteresowanych środowisk, a jedynym warunkiem przystąpienia do partnerstwa jest zadeklarowanie chęci współpracy w osiąganiu celów partnerstwa. Każdy zainteresowany podmiot składa taką pisemną deklarację uczestnictwa zespołowi koordynacyjnemu (zarządowi) danego partnerstwa. Powinien również określić rodzaj i poziom zaangażowania w struktury partnerstwa, których zresztą nie ma zbyt dużo, aby nie komplikować rzeczy z natury prostych.

W wypadku większości partnerstw podjęcie decyzji o utworzeniu nowego podmiotu zarządzanego przez partnerstwo jest długotrwałym procesem. Dlatego najczęściej do tego czasu jeden silniejszy orga-

Według modelu upowszechnianego przez Stowarzyszenie BORIS, partnerstwo lokalne powinno się składać z następujących elementów:

Rada Partnerstwa

- Inaczej Partnerstwo lub Grupa Partnerska – grupa stałych reprezentantów oddelegowanych pisemnie przez organizacje członkowskie.
- Tworzy i czuwa nad realizacją polityki partnerstwa.
- Podejmuje decyzje wyłącznie w ramach konsensusu (jednomyślnie, bez głosowań).
- Spotyka się regularnie od czterech do dziesięciu razy w roku (odpowiada Zespół Koordynacyjny i sekretariat).
- Wybiera spośród siebie członków Zespołu Koordynacyjnego partnerstwa (zarząd).
- Opracowuje i zatwierdza *Regulamin partnerstwa* – najważniejszy dokument konstytuujący grupę.

Sekretariat

- Co najmniej jeden pracownik lub wolontariusz, stażysta, absolwent pracujący u jednego z partnerów.
- Pracuje jako wolontariusz lub jest finansowany przez partnerstwo, jedną instytucję członkowską lub w części przez wszystkich (na przykład sekretarz otrzymuje umowy-zlecenia na konkretne działania organizacyjno-biurowe od kolejnych partnerów co miesiąc).
- Podejmuje działania organizacyjne na rzecz partnerstwa (pomoc w przygotowaniu materiałów, spotkań, pisaniu sprawozdań i projektów, promocji).

Zespół Koordynacyjny (zarząd)

- Jest wybierany przez Radę Partnerów spośród jej członków i składa się z osób reprezentujących administrację publiczną, sektor pozarządowy, inne podmioty.
- Podejmuje bieżące decyzje dotyczące partnerstwa.



¹⁴ Z. Wejcman: *Partnerstwa dla przedsiębiorczości społecznej, op. cit.*, s. 34.

- Spotyka się między zebraniem plenarnym partnerstwa.
- Jest rekomendowane utworzenie Zespołu Koordynacyjnego z osób będących koordynatorami grup tematycznych.
- Opracowuje plan operacyjny według rekomendacji grup tematycznych i Rady Partnerów.

Grupy tematyczne (zadaniowe)

- Są podstawowym narzędziem współpracy partnerów.
- Są powoływane przez Radę Partnerstwa jako zespoły stałe lub tymczasowe.
- Skupiają przynajmniej trzech członków partnerstwa.
- Jest możliwy ekspercki lub organizacyjny udział instytucji spoza partnerstwa.
- Opracowują analizy, materiały lub projekty i przedstawiają je partnerstwu do akceptacji.

Przykłady grup tematycznych działających w ramach mazowieckich partnerstw: „Dzieci, młodzi, rodzina”, „Aktywizacja mieszkańców”, „Bezrobotni i rolnictwo niskotowarowe”, „Turystyka i czas wolny”, „Niepełnosprawni i seniorzy”, „Inicjatywy wiejskie”, „Zespół do spraw strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2008–2020”.

Praktycznym rozwiązaniem, ułatwiającym delegowanie zadań oraz koordynację działań i przepływ informacji, jest wyłonienie w grupach tematycznych koordynatorów, którzy wchodzi następnie do Zespołu Koordynacyjnego. Grupy, opracowując plany lub konkretne projekty, otrzymują błyskawiczne sygnały zwrotne ze strony reprezentacji partnerstwa (zarządu) o ich zgodności z misją i celami inicjatywy oraz o możliwościach ich realizacji.

Źródło: Z. Wejcman: *Partnerstwa lokalne dla rozwoju społecznego*, Stowarzyszenie BORIS, Warszawa 2008.

nizacyjnie partner bierze na siebie obsługę wspólnych projektów w zakresie księgowym, bankowym i osobowym. Może to być urząd gminy lub powiatu, gdyż dysponuje największym do tego potencjałem organizacyjnym, czasami zaś jest to organizacja pozarządowa, mająca doświadczenie w ubieganiu się metodą projektową o środki zewnętrzne.

W początkowej fazie działania partnerstwa – zanim zaczną wspierać swoich członków – same potrzebują pomocy w upowszechnianiu tej metody pracy wśród kluczowych podmiotów w danej społeczności oraz pomocy w jej właściwym zastosowaniu i rozwoju. Dlatego też ważną rolę w całym

procesie inicjowania i tworzenia partnerstw odgrywają na przykład centra wspierania organizacji pozarządowych Sieci SPLOT lub Regionalne Ośrodki Europejskiego Funduszu Społecznego. We współpracy z tymi partnerami wiele gmin i powiatów długofalowo wspiera swój rozwój społeczny i gospodarczy, a kluczem do powodzenia jest szerokie partnerstwo tych środowisk, instytucji i organizacji, które są zakorzenione w danej społeczności.

Zbigniew Wejcman jest politologiem, animatorem partnerstw lokalnych w Stowarzyszeniu Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS.

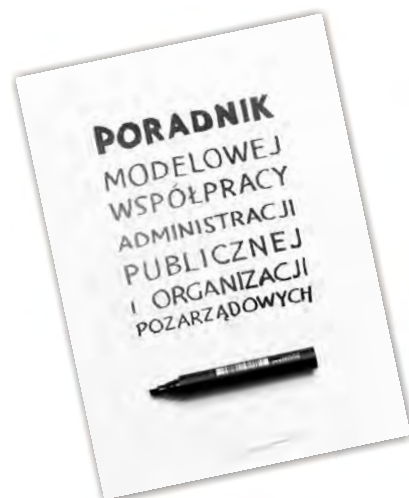
Ewa Bogacz-Wojtanowska

Jak pracować wspólnie

Krzysztof Więckiewicz i inni

Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych

(Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2011)



Dostajemy do rąk publikację dotyczącą współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, przygotowaną przez zespół autorów organizacji parasolowej Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT. Zachęcając do lektury książki o wybitnie podręcznikowym i poradnikowym charakterze, warto krótko pochylić się nad jej treścią.

Recenzowana publikacja powstała w ramach projektu systemowego „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy”, współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego i realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (działanie 5.4, poddziałanie 5.4.1) przez Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (lider projektu), a także wspomnianą Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Związek Miast Polskich, Instytut Spraw Publicznych oraz Collegium Civitas i Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

Zarys treści

Prezentowany poradnik jest oparty w dużej mierze na obowiązujących w Polsce rozwiązaniach prawnych, choć dotyczy także społeczno-kulturowych norm i wartości, które mogą warunkować satysfakcjonującą współpracę między administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi. Innymi słowy, pierwszym kluczem prezentującym treści publikacji jest polskie prawo – szczególnie *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*¹. Kanwą spinającą całą treść podręcznika są zasady współpracy międzysektorowej, które – najpierw szczegółowo omówione – stanowią główne odwołanie do prezentowanych konkretnych działań i wskaźników.

¹ DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

Książka omawia model współpracy wykorzystujący trzy płaszczyzny: tworzenia polityk publicznych, realizacji zadań publicznych i infrastruktury współpracy. Zanim jednak autorzy prezentują elementy trójczęściowego modelu, dużo miejsca poświęcają wspomnianym wyżej zasadom współpracy, regulującym relacje między sektorem publicznym a pozarządowym. W podręczniku zasady te stanowią esencję i główną treść kształtującą działania – autorzy wyraźnie pokazują czytelnikowi, że bez przestrzegania zasad żadna współpraca się nie udaje (zaproponowany przez nich „model idealny” jest właściwie na nich oparty). Co istotne, autorzy nie ograniczają się do interpretacji kluczowych zasad współpracy, przedstawiają bowiem również szeroko to, co one w praktyce oznaczają i co administracja samorządowa powinna robić, aby je wcielić w życie. Mamy więc pokazane oraz w praktyce zinterpretowane i zoperacjonalizowane zasady: pomocniczości, suwerenności, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji, jawności, czyli tak zwany katalog ustawowy, poszerzony o zasadę standaryzacji, równości szans czy partycypacji i solidarności. Niezmiernie ważna wydaje się w świetle rozważań autorów zasada standaryzacji, odpowiadająca w dużej mierze za wysoką jakość realizowanych zadań publicznych.

Kolejna część poradnika to właściwa prezentacja modelu. Trzy rozdziały odpowiadają trzem wydzielonym obszarom (płaszczyznom) współpracy trzeciego sektora z samorządami. Pierwsza płaszczyzna zawiera opis rozwiązań, które występują przy współpracy organizacji w obszarze tworzenia polityk publicznych. Nie do końca rozumiem jedną z definicji polityki publicznej, jaką prezentują autorzy: „Polityki publiczne to ta sfera problemów, które nie cierpią zwłoki w ich rozwiązywaniu” (s. 27). Niemniej jednak, podążając za autorami, projektowanie i realizacja polityk publicznych dotyczy zestawu określonych działań, które powinny być realizowane wspólnie – czyli w ramach współpracy. Autorzy identyfikują tutaj takie wspólne działania, jak diagnoza lokalnych problemów, wzajemna informacja o planach, zamierzeniach i aktywnościach, tworzenie programów i strategii realizacji polityk publicznych, konsultowanie założeń projektów i aktów normatywnych, wdrażanie polityk publicznych, ocena ich realizacji.

Dla każdego definiowanego obszaru wspólnej samorządowo-pozarządowej aktywności w ramach tworzenia i realizacji polityk publicznych autorzy prezentują narzędzia i sposoby postępowania (wzorce działań), ze wskazaniem tych, które mają charakter minimalny, czyli taki, w którym możemy dopiero mówić o współpracy. Zestawy narzędzi i sposobów postępowania są bezpośrednio wyprowadzone z sześciu kluczowych zasad współpracy. Obszary wspólnego tworzenia polityk publicznych zawierają także minimalne i dodatkowe wskaźniki, pokazujące „poziom” współpracy.

Druga płaszczyzna współpracy, właściwa dla prezentowanego w podręczniku modelu, dotyczy realizacji zadań publicznych. Autorzy identyfikują w tym zakresie trzy obszary – wykorzystanie finansowych form współpracy, pozafinansowych form współpracy i partnerstwa projektowego – do realizacji zadań publicznych. Tutaj także znajdziemy wzorce postępowania, bardzo szczegółowo opisane, zwłaszcza w obszarze finansowych form współpracy, co jest logiczne z punktu widzenia wydatkowania środków publicznych i często nastęrcza wielu trudności samorządom, a także jest kluczowym elementem sporu z niektórymi regulatorami współpracy (na przykład regionalnymi izbami obrachunkowymi).

Trzecia płaszczyzna współpracy ujęta w omawianym modelu dotyczy infrastruktury współpracy i tworzenia warunków rozwoju społecznej aktywności. Autorzy koncentrują się tutaj na partnerstwie lokalnym, systemie wsparcia aktywności obywatelskiej i wsparciu procesu integracji organizacji pozarządowych. Niezmiernie ważna, w moim przekonaniu, jest część dotycząca obszaru związanego z tworzeniem partnerstw lokalnych. Partnerstwa lokalne są w niewielkim zakresie opisane w literaturze przedmiotu, a jeszcze słabiej prezentowane w praktyce (oprócz lokalnych grup działania)².

Zakończeniem poradnika jest rozdział podsumowujący, w którym autorzy prezentują to, czym – ich zdaniem – jest i w czym się przejawia kultura współpracy. Zwracają uwagę, że dotyczy ona wzajemnego pozytywnego postrzegania się kooperantów, kształtowania odpowiednich postaw, budowy wzajemnego zaufania i tworzenia płaszczyzn wymiany wiedzy, doświadczeń i dobrych praktyk. Kultura współpracy, według autorów, może stanowić klu-

² Por. opracowanie Zbigniewa Wejcmana poświęcone tworzeniu i funkcjonowaniu partnerstw lokalnych, zamieszczone w dziale ZARZĄDZANIE w tym numerze kwartalnika „Trzeci Sektor” [przyp. red.].

czowy element wdrażania proponowanego modelu współpracy.

Zalety opracowania

Główną zaletą omawianej publikacji jest jej konkretność i użyteczność. Oprócz prezentowanych głównych zasad współpracy, które autorzy słusznie nazywają „osią modelu”, czytelnik otrzymuje narzędzia lub wzorce (sposoby) postępowania w ramach każdej z trzech analizowanych płaszczyzn współdziałania, a także zestaw instrumentów pomiarowych (wskaźników) umożliwiających pomiar jakości współpracy. Zestaw wskaźników jest niezmiernie ważny, szczególnie dla tych, którzy chcą się umiejscowić w całym systemie współpracy – łatwo dzięki niemu mogą zobaczyć swoje zalety i niedostatki³. To rzeczywiście nowość w opisie współpracy w Polsce – niby wszyscy teoretycznie wiemy, jak należy współpracować, gdy jednak przychodzi do wskazania konkretnych mierników tej współpracy, określających jej zaawansowanie czy stopień rozwoju, wtedy brakuje operacjonalizujących narzędzi. Zapewne proponowany zestaw wskaźników pomoże zapłacić tę lukę na poziomie praktycznym współpracy.

Autorzy prezentują rodzaj modelu „idealnego”, nie uznając go jednocześnie za uniwersalny i konieczny do pełnego zastosowania w każdym samorządzie. Pokazują jednak pewną drogę, którą należy podążać, rozwijając współpracę, jednocześnie wypełniając działania treścią właściwą dla specyfiki lokalnych układów na poziomie gminnym czy powiatowym. Wyraźnie dają do zrozumienia, że uproszczony model optymalny należy uzupełnić własną ideą, ze wskazaniem, że niezmiennie są trzy płaszczyzny: zadania publiczne, polityki publiczne i infrastruktura współpracy – podobnie jak niezmiennie muszą być zasady.

Autorzy podręcznika opierają się na szeroko prowadzonych badaniach, realizowanych w ramach projektu systemowego, a także na konsultacjach, pracach w grupach eksperckich i roboczych. Podręcznik ma więc solidne podstawy praktyczne i naukowe, co jest jego wielką zaletą. Nierzadko bowiem powstają podręczniki czy poradniki, które co prawda mają dużą wartość praktyczną, ale w sferze uzasadnień naukowych ujawniają solidne luki. Tutaj każdy

prezentowany obszar czy każda płaszczyzna współpracy jest swoistym mariażem naukowych podstaw z praktyką działania.

Na koniec listy zalet chciałabym dopisać prezentację treści, język i dobór grafiki. Poradnik jest świetnie przygotowany graficznie – nowoczesnie i przyjaźnie dla czytelnika prezentując treść. Kwestie najistotniejsze są wyraźnie wyróżnione w strukturze tekstu, w lekturze pomagają czytelnikowi również ciekawe rysunki. Cieszy konsekwencja w prowadzeniu wywodu i sam pomysł na prezentację treści. Poradnik przypomina świetne amerykańskie podręczniki – podobnych książek nadal nie jest wiele na polskim rynku wydawniczym. Podoba mi się także język publikacji – jest precyzyjny, ale przystępny i jednocześnie pozbawiony niepotrzebnego dydaktyzmu. Drobne błędy, choćby w nazwach instytucji realizujących projekt systemowy, którego owocem jest omawiany poradnik, nie zaciemniają przyjemnego odbioru publikacji.

Poradnik jest w dużej mierze skierowany do urzędników czy – szerzej – „samorządowców”, którzy zajmują się współpracą z trzecim sektorem. Jednocześnie zakres treści oraz skala opisywanych działań i narzędzi pomiarowych współpracy pokazuje, że książkę tę powinien czytać właściwie każdy urzędnik samorządowy. Działania wskazywane w ramach wyodrębnionych płaszczyzn współpracy dotyczą radnych, skarbników, urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi, pracowników merytorycznych urzędów odpowiedzialnych za realizację zadań publicznych w sferze pomocy społecznej, edukacji czy ochrony środowiska. Prezentowany model współpracy przecina funkcjonalnie większość obszarów aktywności samorządów – pokazuje, przynajmniej częściowo, jak powinny zmieniać się procedury i urzędy pod wpływem współpracy z trzecim sektorem. Nie wiem, czy autorzy do końca świadomie zastosowali ten zabieg, wyraźnie bowiem sugerują, że współpraca w modelu idealnym ma tak szeroki zakres, że obejmuje właściwie całą organizację publiczną, czyli cały urząd, nie zaś komórkę organizacyjną odpowiedzialną za współpracę. Stąd ważne jest także, żeby przedstawiciele organizacji pozarządowych wnikliwie przeanalizowali treść podręcznika – proponowane sposoby działania mogą czytelnie ukazać elastycznym, twórczym czy obarczonym zwykle minimalnymi

³ Por. opracowanie Marka Dudkiewicza przybliżające Indeks Jakości Współpracy, zamieszczone w tym numerze kwartalnika „Trzeci Sektor” [przyp. red.].

procedurami organizacjom pozarządowym skalę podejmowanych działań w ramach współpracy, które muszą zrealizować urzędy.

Zasadne wydaje się podkreślenie, że poradnik może być przydatny w dużym stopniu także instytucjom publicznym, które mają wpływ na współpracę publiczno-pozarządową. Myślę tutaj szczególnie o regionalnych izbach obrachunkowych. Ich regulująca rola we współpracy jest często podkreślana w badaniach, zwłaszcza niejednoznaczność opinii i brak zrozumienia współpracy.

Treści niedokończone

Po dużej porcji wykazanych wyżej zalet chciałabym także „włożyć łyżkę dziegciu”, choć, w moim przekonaniu, „smaku miodu ona nie zepsuje”. Mam nadzieję, że czytelnik wybaczy mi użycie tego starego przysłowia, niemniej jednak pragnę wskazać może nie wady prezentowanej publikacji, ale raczej luki, których ona nie wypełnia.

Autorzy opracowania dość słusznie konstatują, że „kluczowym aspektem współpracy jest postawa przedstawicieli samorządu terytorialnego” (s. 31). To zdanie jest podstawą konstrukcji poradnika – uwagi i zalecenia proponowane przez autorów w dużej mierze dotyczą działań, zachowań i postaw urzędników, przedstawicieli administracji samorządowej oraz lokalnych i regionalnych polityków. Trudno mi się jednak do końca zgodzić z autorami. Być może wynika to perspektywy nauk o zarządzaniu, jaką reprezentuję. Po pierwsze, uważam, że jeśli mówimy o współpracy, to mamy na myśli wspólne działanie, działanie z kimś, pomaganie komuś w konkretnej działalności. Innymi słowy, na współpracę możemy spojrzeć jako na różne powiązania między jednostkami i grupami społecznymi, mające pomóc w osiągnięciu określonego celu. Z tej perspektywy brak zaleceń i porad dla drugiej strony współpracy jest pewnym zubożeniem całościowego zestawu działań, które podejmują i organizacje pozarządowe, i samorządy. Oczywiście rozumiem intencję autorów, niemniej jednak uważam, że podobny i uzupełniający zestaw porad powinien być przygotowany dla podmiotów trzeciego sektora. Badania przeprowadzone w ramach projektu wskazują bowiem także, że i po stronie organizacji pozarządowych można znaleźć zestaw zachowań i podejmowanych działań, które mogą utrudniać lub ułatwiać współpracę. Po drugie, w mojej perspektywie, współpraca dotyczy również zestawu działań,

które krok po kroku wykonują w jej ramach urzędy i organizacje pozarządowe – trzy poziomy pokazane w poradniku są najistotniejsze, ale w trochę za małym stopniu prezentują same procesy współpracy. Jeśli na przykład „weźmiemy na ruszt”, mówiąc językiem autorów, zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym, to musimy zarazem spojrzeć na procesy przygotowania tego zlecenia w urzędach (organizacja konkursów, w tym opisy i realizacja określonych procedur, przygotowanie budżetu, opracowanie wskaźników monitorujących, ewaluacja wykonywania zadania publicznego), wykonanie zleconego zadania przez organizację pozarządową (planowanie działań w organizacji, organizacja pracy i dobór zespołu) i ewaluację wykonania tego zadania przez obie strony współpracy (tworzenie narzędzi, przeprowadzenie oceny). Innymi słowy, to, jak wyglądają krok po kroku procesy współpracy w obu tych podmiotach, także determinuje jakość współpracy. To zestaw setek określonych działań, które musi wykonać urzędnik czy przedstawiciel organizacji pozarządowej. Żeby współpraca była satysfakcjonująca dla obu stron, wszystkie te działania w urzędach muszą być zrealizowane sprawnie i skutecznie. Za określeniem „baza danych organizacji pozarządowych” kryje się zestaw konkretnych działań, które trzeba wykonać, aby można ją było umieścić na stronie internetowej. Urzędnik może to robić tydzień lub rok – różnica w sprawności i skuteczności będzie ogromna. Być może, jak pisałam wcześniej, mój sposób widzenia współpracy jest wynikiem przekonania, że to, w jaki sposób zarządza się organizacją pozarządową czy instytucją publiczną (urzędem gminy czy powiatu), w dużej mierze wpływa na procesy współpracy. Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jest bowiem z perspektywy zarządzania organizacją takim samym procesem, jak wydawanie dowodów osobistych czy wypłata zasiłków z pomocy społecznej, może tylko bardziej złożonym. I dlatego chciałabym otrzymać podręcznik – być może kolejny, bo nie chodzi tutaj o to, żeby rozszerzać to, co już powstało i co jest dobre – uwzględniający procesy zarządzania w urzędach gminy i powiatu, które pozwolą także usprawnić procesy współpracy. Chciałabym, aby powstał podręcznik pokazujący gminom, jak tworzyć procedury przyjazne dla organizacji pozarządowych, jak sprawnie organizować pracę urzędników, jak tworzyć struktury organizacyjne, które pozwolą na elastyczne wykonywanie zadań publicznych przy udziale organizacji

pozarządowych. Wtedy być może moglibyśmy pokazywać całościowy model idealny współpracy, z rzeczywistym budowaniem kultury partnerstwa. Mam bowiem wątpliwości, czy nazywanie zaprezentowanego w poradniku modelu „idealną współpracą” (s. 16) jest właściwe i oddające rzeczywistość polskiej współpracy międzysektorowej.

Jak przyznają sami autorzy, „diagnoza [...] przyniosła następujący wynik: kultura współpracy pozostaje nadal z tyłu w stosunku do uregulowań formalnoprawnych. I właśnie przemiany kultury współpracy są jednym z największych wyzwań na najbliższe lata” (s. 7). Od czego zależy bowiem kultura współpracy? Czy nie od postaw i zachowań ludzi, instytucji publicznych i organizacji pozarządowych? Jeśli tak, to w dużej mierze wynika to z kultur organizacyjnych – czyli podstawowych założeń, wartości i artefaktów organizacyjnych. Trzeba tutaj w pełni zgodzić się z autorami, że najbliższe lata współpracy w Polsce, w sensie zaleceń rozwojowych, to praca nad kulturą współdziałania. Kulturą rozumianą jako powiązania ludzi po obu stronach współpracy, którzy organizują się w konkretnym celu, ich wiedza, doświadczenie i umiejętności, stopień otwartości i zaufania do partnerów, dobre lub złe chęci, poziom świadomości, charakter, zachowania i osobowości oraz systemy wartości, zasady i normy postępowania. To, jak warto je kształtować pod kątem współpracy, powinien pokazywać jeszcze inny poradnik.

Badania nad współpracą administracji samorządowej i organizacji pozarządowych wykazują, że w Polsce są gminy i powiaty, w których rozwija się

ona harmonijnie i zapewnia satysfakcję zarówno podmiotom publicznym, jak i organizacjom pozarządowym. Przynosi ona także – albo przede wszystkim – korzyści lokalnym społecznościom. Z drugiej jednak strony, istnieją jednostki samorządu terytorialnego z dysfunkcyjną współpracą z trzecim sektorem lub nawet takie, w których mimo obowiązku prawnego współpraca taka jeszcze do niedawna w ogóle nie występowała. Dlatego w rosnącej bazie praktycznej i teoretycznej wiedzy na temat współpracy brakowało praktycznego przewodnika dla tych, którzy rzetelnie do tej współpracy chcą się przyłożyć, a mają jeszcze mało doświadczeń. Dla tych samorządów, które wiedzą, jak współpracować, i osiągają satysfakcjonujące sukcesy w tej materii, omawiany poradnik będzie na pewno przydatny, umożliwiając usystematyzowanie wiedzy i utwierdzenie się w przekonaniu, że obrany kierunek działań jest słuszny. Poza tym, jak pokazuje praktyka współpracy, czasem jedno spotkanie może zaważyć o przerwaniu nici zaufania i zburzeniu wieloletnich dobrych doświadczeń.

Recenzowana publikacja może być ponadto świetnym narzędziem – orężem – dla tych urzędników, którzy wiedzą, jak działać, ale jednocześnie zmagają się z lokalnymi politykami, próbującymi czasem nagiąć współpracę do swoich politycznych interesów. Dotychczas takiego oręża po prostu nie mieli.

Dr Ewa Bogacz-Wojtanowska jest adiunktem w Instytucie Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Piotr Masłowski

Czy ten model będzie modny?



Jak wygląda „z lotu ptaka” współpraca organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego w Polsce? Czy można skonstruować schemat (model), który trafnie ją opisuje? A jeśli można, czy udało się to zrobić w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”?

Co to jest?

Przygotowany w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy” tytułowy model to obszerny, liczący kilkadziesiąt stron dokument, który systematyzuje obszary i formy współpracy administracji lokalnej i organizacji pozarządowych (o czym poniżej). Dokument ten zostanie upowszechniony jako narzędzie, które ma służyć popularyzacji dobrej (rozumianej jako całościowa i świadoma) współpracy obu sektorów.

Stworzony model będzie rozpowszechniany nie tylko w formie dokumentu. Na jego podstawie jest opracowywany poradnik, obrazujący, jak można wdrażać rozwiązania opisywane w modelu. Powstaje także edukacyjna gra komputerowa, która w konwencji zabawy ma przybliżyć kluczowe zagadnienia omawiane w modelu.

Po co?

Model powstał w celu uporządkowania kwestii współpracy międzysektorowej. Chodzi o to, żeby znaleźć wspólny język, odzyskać znacznie słów i pojęć („współpraca”, „partnerstwo”, ale także określenia techniczne, jak „wsparcie” czy „powierzenie”, które są rozumiane bardzo odmiennie – czasami zaś

niewłaściwie – przez obie strony podejmujące współdziałanie). Model ma pomagać w poszukiwaniu wspólnego mianownika, okiełznać istniejący chaos, ale także ogromną samowolę decyzyjną w obszarze współpracy obu sektorów. Oficjalny cel mówi, że „projekt powstał, aby zwiększyć zakres i poprawić jakość mechanizmów współpracy administracji publicznej (szczególnie samorządowej) i organizacji pozarządowych, co będzie mierzone indeksem jakości współpracy, wypracowanym w ramach projektu. Projekt ma przyczynić się do zwiększenia świadomości korzyści płynących ze współpracy administracji publicznej i III sektora oraz upowszechnienia wiedzy o tzw. dobrych praktykach z obszaru współpracy”.

Komu ma to służyć?

Wypracowane rozwiązanie ma służyć stronom współpracy, a więc organizacjom pozarządowym i administracji publicznej (zwłaszcza samorządowej). Twórcy świadomie jednak nierówno rozłożyli akcenty – samorząd ma znacznie większe zasoby finansowe i organizacyjne, mieści się w systemie sprawowania władzy w Polsce, dlatego to właśnie jemu jest dedykowana większość propozycji, jakie zawiera model. Pamiętamy również o tym, że zasoby ludzkie oraz zasób innowacji, wiedzy i pomysłów są przede wszystkim po stronie obywateli, w tym wśród osób zrzeszonych w organizacjach pozarządowych.

Model nie jest zbiorem gotowych rozwiązań, nie ma bowiem na celu ułatwić życia urzędnikowi, który z lenistwa sięgnie na półkę i znajdzie gotowe wzorce dokumentów czy gotową bazę praktyk. Nie tędy droga. Bardzo często współpraca organizacji trzeciego sektora i administracji następuje, bo „tak trzeba”, bo „tak to wpisano w ustawę o samorządzie gminnym i inne akty prawne”. Chcemy, aby model zmusił urzędnika do odpowiedzenia sobie na pytanie o to, czemu ma służyć ta współpraca. Model nie daje odpowiedzi na to pytanie – samorządność oznacza swobodę podejmowania decyzji, a wolność zrzeszania się zapewnia organizacjom jeszcze dalej idącą swobodę w tym zakresie. Nie próbujemy odpowiedzieć za kogoś, czy współpraca ma służyć aktywizowaniu obywateli, budzeniu przedsiębiorczości społecznej lub realizacji zadań publicznych. To trzeba wypracować lokalnie.

Jak to zrobić?

Przygotowana propozycja burzy myślenie o systemie departamentalnym, w którym aktywność administracji można opisać według zależności pionowych (według podległości). Mamy w gminach, powiatach i województwach politykę edukacyjną, politykę rynku pracy i politykę inwestycyjną. Chcemy ją zastąpić dobrą polityką – taką, która nie dotyczy zdobywania i utrzymywania władzy, ale odwołuje się do potrzeb społeczności lokalnej i pozwala na nie odpowiadać. Dla lepszej jakości życia.

Model współpracy można sobie wyobrazić jako konstrukcję przestrzenną składającą się z trzech płaszczyzn, które przenika jedna oś.

Osią są zasady współpracy (pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności). Są one zdefiniowane w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*¹ – samorząd odwołuje się do nich w programach współpracy, popełniając czasami katastrofalne błędy logiczne. Na przykład pomocniczość „udaje się” zdefiniować jako zasadę, zgodnie z którą organizacje mają być aktywne na rzecz gminy i pomagać jej w rozwiązywaniu problemów społecznych. Jest to oczywiste odwrócenie tej zasady i nijak ma się do jej znaczenia. Dlatego model rozpoczyna się (podobnie jak rozpoczynała się praca nad nim) od propozycji definicji zasad. Tekst zawiera wykład-

nie zasad, tak żeby uniknąć drastycznych pomyłek w ich rozumieniu, jak ta wskazana powyżej.

Zasady przenikają całą treść płaszczyzn – są opisywane dla każdej z płaszczyzn osobno, ponieważ na przykład uczciwa konkurencja ma inny wymiar praktyczny w wypadku patronatu nad imprezami, inny w wypadku dostępu do informacji, a jeszcze inny w wypadku finansowania zadań publicznych.

Oś przenika następująco zdefiniowane płaszczyzny²:

Pierwsza płaszczyzna – współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych. „Politykę publiczną” opisano jako całość długofalowych zamierzeń i towarzyszące im rozwiązania prawne, przyjęte i realizowane przez władze lokalne we współpracy z obywatelami i organizacjami na rzecz społeczności zamieszkującej teren danej jednostki samorządu terytorialnego.

Ta część modelu opisuje rozwiązania w zakresie:

- współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych przy diagnozowaniu lokalnych problemów i wyzwań,
- wzajemnego informowania się samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych o planach, zamierzeniach i kierunkach działań,
- współtworzenia przez samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe strategii i programów realizacji polityk publicznych oraz rozwiązań instytucjonalnych,
- konsultowania przez samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe założeń projektów i aktów normatywnych oraz zasad realizacji innych przedsięwzięć,
- współpracy samorządu i organizacji pozarządowych przy wdrażaniu polityk publicznych,
- uczestnictwa organizacji pozarządowych w ocenie realizacji polityk i programów.

Druga płaszczyzna – współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych. „Zadania publiczne” to działania podejmowane przez administrację samorządową na podstawie ustaw określających ich kompetencje. Płaszczyzna ta zawiera więc opis

¹ DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

² Stan prac nad modelem na 29 września 2011 roku.

współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi przy realizacji zadań publicznych z wykorzystaniem różnych form współpracy:

- realizacji zadań publicznych z wykorzystaniem form finansowych,
- realizacji zadań publicznych z wykorzystaniem form niefinansowych,
- partnerstwa projektowego w realizacji zadań publicznych.

Trzecia płaszczyzna – infrastruktura współpracy, tworzenie warunków do społecznej aktywności. „Infrastruktura” to ogół lokalnie ukształtowanych czynników, jakie wpływają na funkcjonowanie organizacji i współpracę między sektorem samorządowym a trzecim sektorem. W tej płaszczyźnie mieszczą się zatem zarówno instytucje działające na rzecz organizacji, jak i wspólne ciała doradcze, dotyczące ich prawo miejscowe oraz relacje i wzorce postępowania występujące w danej jednostce samorządu. Płaszczyzna ta została podzielona na następujące obszary:

- system wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych,
- wspieranie procesów integracji organizacji,
- partnerstwo lokalne.

Model pozwala wskazać kamienie milowe procesu budowania dobrych relacji samorządu i organizacji oraz określić, co trzeba zrobić, żeby współpraca administracji lokalnej i organizacji pozarządowych miała sens. Proces ten trzeba zatem zaplanować (pierwsza płaszczyzna), określić zasady jego realizacji i zrealizować go (druga płaszczyzna). Cały czas

należy mieć jednak świadomość, jakimi relatywnie niedużymi zasobami dysponuje partner pozarządowy, jaką mamy skłonność do aktywności i jakie są uwarunkowania historyczne – aby więc zadania z obu tych płaszczyzn mogły być zrealizowane, trzeba jeszcze pomyśleć o trzecim elemencie, jakim jest tworzenie warunków wzmacniania się sektora pozarządowego. To pokazuje trzecia płaszczyzna.

Kroczenie nakreśloną powyżej ścieżką jest właśnie modelowym rozwiązaniem, jakie należy propagować. Celem jest zaś doprowadzenie do stanu, w którym partnerzy zapoznają się z modelem, zrozumieją jego założenia i zaczną go wdrażać. To z pewnością musi trochę potrwać.

Objętość niniejszego opracowania nie pozwala, niestety, zaprezentować wielu istotnych zagadnień przedstawionych w modelu i związanych z jego wdrażaniem. Najważniejsze z nich, które chciałbym zasygnalizować, żeby zachęcić do zainteresowania się tematem i dalszego poszukiwania informacji, to kwestia kultury współpracy. Nawet najlepiej obmyślane dokumenty i ogólny plan nie pomogą, kiedy brakuje woli i chęci do wspólnego działania. Badania przeprowadzone na potrzeby projektu pokazały, że właśnie ten aspekt współpracy jest kluczową przeszkodą i przyczyną tak częstych niepowodzeń.

Piotr Mastowski jest dyrektorem zarządzającym Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS w Rybniku oraz członkiem zarządu Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT.

Marek Dudkiewicz

Indeks Jakości Współpracy – praktyczne narzędzie zarządzania współpracą międzysektorową¹

Cel Indeksu Jakości Współpracy został klarownie określony już na początku prac nad jego skonstruowaniem. Indeks miał być użytecznym dla rządu (powstał bowiem na zamówienie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej) narzędziem badania jakości współpracy międzysektorowej, dostarczającym wiarygodnych danych, które pozwalałyby planować i oceniać politykę państwa służącą wspieraniu współpracy międzysektorowej. Zdaniem twórców indeksu, powinien on – jak się wydaje – pełnić funkcję wspomagającą zarządzanie współpracą międzysektorową także na poziomie wojewódzkim (regionalnym) i być wykorzystywany przez marszałków województw, wojewódzkie rady pożytku publicznego czy wojewódzkie porozumienia organizacji pozarządowych. Jak jest skonstruowany i „jak działa” Indeks Jakości Współpracy?

Czym jest Indeks Jakości Współpracy

Sam Indeks Jakości Współpracy² jest syntetyczną miarą ilościową jakości współpracy organizacji pozarządowych oraz administracji samorządowej i w zamierzeniu autorów ma się stać powszechnie używaną miarą oceny współpracy, pełniącą następujące funkcje:

- **opisową** – ma pokazywać, jaka jest współpraca międzysektorowa na szczeblu ogólnopolskim i na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz w jakich obszarach tematycznych przebiega ona właściwie, a w jakich wymaga poprawy,

- **zarządczą** – przez zidentyfikowanie obszarów tematycznych, które wpływają na ocenę jakości współpracy, ma dostarczać informacji, co należy poprawić, aby współpraca była lepsza, a przez porównanie województw i szczebli samorządu terytorialnego może wskazać, gdzie należy poszukiwać dobrych praktyk, które warto przenieść na inne szczeble administracyjne lub w inne regiony Polski.

Konstrukcja, źródła, założenia

Indeks przyjmuje formę jednej liczby, będącej złożeniem sześciu składowych (obszarów współpracy)

¹ Artykuł powstał na podstawie i z wykorzystaniem obszernych fragmentów, przede wszystkim z *Noty metodologicznej* (w tym częściowo skróconego punktu 1.1. *Indeks Jakości Współpracy – założenia, źródła, konstrukcja*, s. 10–15), opracowania: M. Dudkiewicz, G. Makowski: *Indeks Jakości Współpracy. Obraz jakości współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną*, Biblioteka Pożytku Publicznego, Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa [w druku].

² Indeks Jakości Współpracy powstał w wyniku prac zespołu w składzie: Katarzyna Górniak, Grzegorz Makowski, Dariusz Przybysz i Marek Dudkiewicz jako jeden z rezultatów działań Instytutu Spraw Publicznych w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”.

– każda z nich jest także przedstawiona jako jedna liczba stanowiąca o jakości współpracy w danym obszarze, wszystkie składowe tworzą zaś Indeks Jakości Współpracy według poniższego równania:

$$\begin{aligned} \text{Indeks Jakości Współpracy} = & \\ = & 0,16 \cdot I \text{ (infrastruktura)} + 0,08 \cdot D \text{ (dostępność} \\ & \text{infrastruktury)} + 0,16 \cdot F \text{ (współpraca finansowa)} + \\ & + 0,28 \cdot PF \text{ (współpraca pozafinansowa)} + 0,21 \cdot O \\ & \text{(wiedza i opinie organizacji pozarządowych)} + \\ & + 0,11 \cdot Z \text{ (zadowolenie organizacji pozarządowych)} \end{aligned}$$

Poszczególne składowe wchodzi do równania z nadanymi im wagami, które sprawiają, że niektóre obszary mają większe znaczenie dla końcowej wartości indeksu (współpraca pozafinansowa, wiedza i opinie organizacji pozarządowych), niektóre zaś mają mniejsze znaczenie (dostępność „infrastruktury” i zadowolenie organizacji pozarządowych ze współpracy).

Sześć obszarów (składowych) wchodzi do składu Indeksu Jakości Współpracy to:

- **Istnienie podstawowej infrastruktury współpracy** – czyli podstawowych instrumentów, które stanowią formalne ramy relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną (roczne programy współpracy, tryb uchwalenia tych programów, wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za kontakty z organizacjami pozarządowymi).
- **Publiczna dostępność elementów infrastruktury współpracy** – obecność na stronach jednostki samorządu terytorialnego informacji o: finansowych i pozafinansowych formach współpracy, osobie wyznaczonej do kontaktów z organizacjami pozarządowymi, wartościach, na jakich opiera się współpraca.
- **Współpraca finansowa** – obszar ten obejmuje następujące wskaźniki: zlecenie zadań publicznych (czy występuje, czy nie występuje), konkurencyjność (liczba ofert złożonych przez organizacje pozarządowe w relacji do liczby zawartych umów), relacja między zadaniami realizowanymi w trybie powierzenia i wspierania, różnorodność współpracy (liczba obszarów, w których jest realizowana współpraca

między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi).

- **Współpraca pozafinansowa** – obszar ten obejmuje wiele różnych form współpracy, które traktujemy jak wskaźniki (określenie, czy dana forma współpracy występuje, czy nie występuje): przekazanie (użyczenie, wynajmowanie) organizacji pozarządowej lokalu na preferencyjnych warunkach, istnienie zespołów doradczych i inicjatywnych z udziałem organizacji pozarządowych, konsultowanie projektów aktów prawnych, dokumentów programowych (strategicznych) z organizacjami pozarządowymi, dokumentowanie konsultacji z organizacjami pozarządowymi, wzajemne informowanie się jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych o planowanych działaniach oraz współdziałanie w tym zakresie, podejmowanie innych form współpracy pozafinansowej.
- **Wiedza i opinie organizacji pozarządowych na temat uwarunkowań współpracy** – określona przez stopień znajomości przez organizacje pozarządowe: „infrastruktury” współpracy dostępnej w jednostce samorządu terytorialnego będącej ich głównym partnerem, zasad współpracy finansowej (i ocena reguł tej współpracy), form współpracy pozafinansowej – wskaźnikiem za każdym razem jest wskazanie, czy dana forma współpracy lub zasada istnieje (jest przestrzegana).
- **Zadowolenie organizacji pozarządowych ze współpracy z samorządem** – zintegrowany wskaźnik z pytań o: ogólną ocenę współpracy, stopień zaufania do jednostki samorządu terytorialnego, gotowość stawiania współpracy za wzór – jest to średnia odpowiedzi na łącznie dwanaście pytań (odpowiedzi były udzielane na skali od 1 do 10).

Indeks Jakości Współpracy powstał na podstawie danych pochodzących z trzech źródeł: monitoringu prowadzonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, sondażu opinii (zrealizowanego na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie N = 3766 organizacji pozarządowych)³ i robota (*crawlera*) internetowego – specjalnego programu komputerowego,

³ Sondaż był wspólnym przedsięwzięciem łączącym dwa badania: „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2010” (Stowarzyszenie Klon/Jawor w ramach projektu „Moja Polis – interaktywny system monitoringu partnerstwa lokalnego i rozwoju aktywnych społeczności lokalnych”) oraz „Indeks Jakości Współpracy” (Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”). Prace terenowe wykonała firma PBS DGA na przełomie 2010 i 2011 roku.

który przeszukał strony internetowe wszystkich jednostek samorządu terytorialnego pod kątem obecności wybranych treści dotyczących współpracy międzysektorowej. Źródła te są względem siebie komplementarne – każde z nich dostarcza danych dla innych składowych indeksu, w tym sensie więc nie weryfikują się wzajemnie, a zatem indeks jest tak dobry, jak bardzo wiarygodne są poszczególne źródła danych.

Przy tworzeniu Indeksu Jakości Współpracy przyjęto następujące założenia:

1. Indeks opracowano na podstawie dostępnych danych empirycznych – nie przygotowano teoretycznego modelu (standardu idealnego), do którego następnie szukano danych. W rezultacie przybliżono się do opisu rzeczywistości efektywnie ekonomicznie i w sposób dostępny dla każdego, choć z konieczności uzyskano obraz niepełny. W rezultacie indeks powstał inaczej niż na przykład NGO Sustainability Index amerykańskiej agencji United States Agency for International Development lub Indeks Percepcji Korupcji stworzony przez Transparency International (których wyniki powstają wyłącznie na podstawie opinii ekspertów). Przeprowadzono wiele analiz statystycznych na rzeczywistych danych, a udział arbitralnych rozstrzygnięć eksperckich, wciąż obecny i nieodzowny, został zmniejszony.

2. Zgoda na pewną niedoskonałość indeksu przesądziła o jego **otwartym charakterze** – architektura indeksu nie jest konstrukcją zamkniętą, będzie bowiem możliwe, a nawet wskazane, rozbudowanie liczby składowych o nowe elementy, których pomiar zostanie dokonany w przyszłości. W tej sytuacji, w celu zachowania choćby minimalnej porównywalności wyników w wypadku rozbudowy indeksu w kolejnych edycjach, obliczenia zostały wykonane w stosunku do średniej ogólnopolskiej – wartość Indeksu Jakości Współpracy w tym ujęciu dla całej Polski wynosi zatem 0, a wartości dla poszczególnych województw i szczebli samorządu są pokazane jako dystans do średniej.

3. Stworzono dwie miary indeksu: wspomniane wyżej **odchylenie od średniej ogólnopolskiej** oraz **dystans do celu**, a jako cel zdefiniowano zdobycie maksymalnej liczby punktów możliwej do osiągnięcia w obecnej konstrukcji indeksu (co nie jest równoznaczne z osiągnięciem stanu współpracy idealnej, ale z osiągnięciem maksimum tego, co mierzy indeks). **Wartość tego wskaźnika przyjmuje formę procentu osiągniętego celu** i procentu, jaki dzieli

dane województwo lub dany szczebel samorządu terytorialnego od 100%, czyli maksimum punktów możliwych do zdobycia.

4. Autorzy indeksu mają świadomość, że jego konstrukcja (otwarta na zmiany w przyszłości) stawia pytania o porównywalność wyników między kolejnymi edycjami. O ile porównanie w sensie ściśle statystycznym może być utrudnione (a nawet, w pewnych okolicznościach, niemożliwe) ze względu na ewentualne zmiany konstrukcji indeksu, operacjonalizowania zmiennych, zasięgu i dokładności źródeł danych, o tyle autorzy są przekonani, że **na poziomie metaanalizy i interpretacji ogólnych wyników porównania takie będą miały sens**.

Konstrukcja indeksu ogólnopolskiego jako średniej pozwoli wyciągać wnioski z ewentualnych zmian odległości od średniej wyników poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego lub województw. Z kolei w wypadku drugiego rodzaju wskaźnika – dystansu do celu – dzięki sposobowi jego zdefiniowania będzie możliwe porównanie dystansów do celu (cel to maksimum punktów możliwych do zdobycia przy danej konstrukcji indeksu – będziemy więc porównywać zdolność zbliżenia się do maksimum, które, choć zapewne różne w kolejnych edycjach, ciągle pozostanie najwyższą wartością możliwą do zdobycia – zawsze będzie to 100%). Nawet przy rozszerzeniu indeksu o nowe zmienne wciąż będzie możliwe porównanie pomiarów w kolejnych edycjach przy ograniczeniu się tylko do zmiennych obecnych w poprzedniej edycji.

5. Indeks przyjmuje formę jednej liczby – co czyni go czytelnym i umożliwia łatwe porównanie województw i szczebli samorządu między sobą. Poszczególne obszary – składowe indeksu – także są prezentowane jako pojedyncza liczba, co pozwala szybko zidentyfikować najsłabsze punkty.

Zapoznając się z Indeksami Jakości Współpracy i jego wynikami, należy pamiętać o kilku kwestiach:

- Indeks nie mierzy standardu idealnego, a jego konstrukcja jest otwarta na przyszłe uzupełnienia. Instrument ten powinien być uzupełniony zwłaszcza o dane na temat zadowolenia jednostek samorządu terytorialnego ze współpracy (stosowne narzędzie zostało już zastosowane w ramach kolejnych edycji monitoringu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej).
- Jakość współpracy jest traktowana jako istniejący stan, będący wynikiem procesów zachodzących między jednostkami samorządu

terytorialnego a organizacjami pozarządowymi. Za tak rozumianą współpracę są zatem odpowiedzialne obie strony tego procesu, działające w niekiedy niezależnym od nich otoczeniu społecznym, historycznym, kulturowym, prawnym. Oznacza to, że **wartość indeksu odzwierciedla stan współpracy, ale nie przyczyny tego stanu** – dla wartości punktowej indeksu, będącej wynikiem zastosowania równania indeksu, ma tym samym znaczenie istnienie (lub brak) danego zjawiska, nie zaś przyczyny jego istnienia (lub braku). Wszystkie obiektywne powody, dla których na przykład za określone składowe indeksu przyznaje się 0 punktów, nie są uwzględniane (brak wsparcia lokalowego ze strony gminy dla organizacji pozarządowych może wynikać ze świadomej decyzji odmownej lub z trywialnego braku wolnych lokali do wynajęcia – w obu wypadkach obszar ten otrzymuje 0 punktów). Przyczyny te powinny jednak być brane pod uwagę przez osoby zarządzające współpracą jako ważne czynniki wyjaśniające jej stan. Indeks jest więc narzędziem sygnalizującym stan współpracy niezależnie od charakteru przyczyn, które powodują taki stan.

- Indeks Jakości Współpracy **nie powinien być traktowany jako ranking jednostek samorządu terytorialnego i nie może służyć do oceny urzędów**. Niższy poziom indeksu może być bowiem na przykład pochodną stanu sektora pozarządowego na danym terenie, niekoniecznie zaś deficytów po stronie publicznej. Indeks Jakości Współpracy powinien służyć zaangażowanym we współpracę jako swoisty barometr jej stanu na terenie ich aktywności (czy samorządowej, czy pozarządowej) – opis ten powinien motywować do poszukiwania przyczyn wyższego lub niższego poziomu współpracy. Dopiero rozpoznanie przyczyn istniejących na danym terenie może doprowadzić do sformułowania wniosków, w jakim kierunku należy rozwijać działania, aby jakość współpracy była wyższa.

Co wynika z Indeksu Jakości Współpracy?

Objętość niniejszego opracowania nie pozwala przedstawić pełnych wyników, ograniczymy się zatem do kilku najważniejszych. Analiza wskaźnika

dystansu do celu potwierdza, że **poziom jakości współpracy międzysektorowej w skali kraju jest dość niski** – uzyskany wynik 39,9, gdy punktem docelowym jest wartość 100, wskazuje, jak dużo wszystkie województwa, także te plasujące się powyżej średniej ogólnopolskiej, mają jeszcze do zrobienia (najwyższy wskaźnik uzyskało województwo warmińsko-mazurskie – 45,7, a najniższe województwo mazowieckie – 33,6, żadne województwo nie przekroczyło więc nawet poziomu połowy punktów możliwych do osiągnięcia).

Relatywnie mocnymi stronami współpracy międzysektorowej są zadowolenie organizacji pozarządowych ze współpracy z głównym partnerem samorządowym (wynik 57,7 nie jest jednak oznaką satysfakcjonującego poziomu zadowolenia – raczej należy go interpretować w kategoriach „pogodzenia się” podmiotów trzeciego sektora z tym, jak wyglądają ich obecne relacje z samorządem) i sama infrastruktura współpracy (52,8), najsłabszymi zaś – publiczna dostępność infrastruktury (9,7) i współpraca finansowa (23,7).

Rezerwy poprawy jakości współpracy tkwią we wszystkich składowych indeksu, największe znajdują się jednak w tych obszarach, które stanowią rzeczywistą treść kooperacji – we współpracy finansowej i pozafinansowej oraz w komunikacji. Wynik dla „infrastruktury współpracy” (relatywnie wysoki) pokazuje z kolei, że rezerwy tkwią nie tyle w samym prawie, ile w jego stosowaniu i praktykowaniu. Gdybyśmy chcieli zatem ująć w jednym pojęciu, **co szwankuje we współpracy i jaki główny problem sygnalizują nam wyniki indeksu, byłaby to kultura współpracy**.

Zdecydowanie najlepiej wypadły urzędy marszałkowskie (63,1) i urzędy miast (50,8) – ich wynik najbardziej odbiega w górę od średniej ogólnopolskiej, poniżej średniej ogólnopolskiej lokują się jedynie gminy wiejskie (35,1). Nie jest jednak tak, że gminy wiejskie i gminno-wiejskie w całym kraju osiągają równie niskie wyniki indeksu – ich wyniki (choć wciąż najniższe) zmieniają się zależnie od województwa. Wydaje się zatem, że **dla jakości współpracy istotniejsze jest to, co dzieje się obecnie lub jaka jest tradycja współpracy w danym województwie, niż sam szczebel samorządu**. Tym ważniejsze stają się zatem działania, które może inicjować urząd marszałkowski w danym województwie w celu podniesienia jakości współpracy, i tym istotniejsza wydaje się analiza specyfiki konkretnego województwa i źródeł własnego wyniku indeksu.

Indeks pokazuje wyraźnie, że **główne niedostatki jakości współpracy wiążą się jednak przede wszystkim z niską oceną miękkich, pozafinansowych form relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową** – wymagających współuczestnictwa w procesach decyzyjnych, konsultacji i uzgadniania wspólnych działań, przede wszystkim zaś sprawnego przepływu informacji między partnerami. Są to mankamenty, których nie można zniwelować instrumentami prawnymi. Wymagają one wykształcenia kultury współpracy, propagowania „dobrych” obyczajów i praktyk, ujednolicenia języka, wypracowania pewnych standardów, które będą obowiązywać w codziennych relacjach, ale nie na zasadzie

wymagania prawnego narzucanego ustawowo, tylko raczej umowy, porozumienia między partnerami.

Innym **ważnym rysem współpracy**, który znalazł wyraźne odzwierciedlenie w indeksie, **jest jej bardzo lokalny wymiar** – jako głównych partnerów po stronie publicznej organizacje pozarządowe w przeważającej większości wskazują samorządy najniższego szczebla, czyli gminy. Jeśli zatem celem polityki państwa miałby być rozwój współpracy międzysektorowej, to jednym z jej najważniejszych priorytetów powinno być zejście na poziom lokalny.

Marek Dudkiewicz jest psychologiem społecznym, niezależnym konsultantem w zakresie badań społecznych, współautorem Indeksu Jakości Współpracy.

Abstrakty

Marek Rymsza, Magdalena Dudkiewicz

Współpraca międzysektorowa w Polsce. Jak ją modelować, jak standaryzować, jak mierzyć jej jakość?

Artykuł wprowadza w tematykę numeru. Autorzy przybliżają najważniejsze zagadnienia dotyczące współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi analizowane na łamach pisma. Wskazują różne ukształtowane kultury tej współpracy i jej modele urzeczywistniane przez politykę państwa w tym zakresie, państwo ma bowiem monopol na stanowienie prawa. Autorzy podkreślają potrzebę unikania rozwiązań przeregulowanych i klientelizmu, o który łatwo w sytuacji nierównowagi sił i pozycji sektorów – a z taką sytuacją (dominacja instytucji samorządowych) mamy do czynienia w Polsce.

Wojciech Łukowski

W stronę zrównoważonego rozwoju współpracy międzysektorowej

Artykuł jest poświęcony relacjom między władzą samorządową i instytucjami samorządu lokalnego a organizacjami pozarządowymi w Polsce w perspektywie wybranych orientacji teoretycznych. W opracowaniu podjęto próbę „teoretycznego nasycenia” tej problematyki przez uwzględnienie takich orientacji i perspektyw, jak *governance*, *new public management*, modernizacja, klientelizm. Autor podkreśla odmienny status samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, wskazując jego konsekwencje dla wzajemnych relacji. Tłumaczy także uwarunkowania deformacji różnych praktycznych rozwiązań w zakresie międzysektorowego współdziałania.

Magdalena Dudkiewicz

Lokalne uwarunkowania współpracy międzysektorowej

Autorka zwraca uwagę na konieczność zachowania równowagi między tym, co we współpracy administracji publicznej z podmiotami trzeciego sektora jest centralnie standaryzowane, a tym, co jest określane przez uwarunkowania lokalnie. Równowaga ta jest potrzebna, aby budowane na poziomie lokalnym relacje między podmiotami różnych sektorów nie stały się pożywką dla rozwoju „brudnego” kapitału społecznego. Podejmowana problematyka została zaprezentowana z uwzględnieniem szerszego wymiaru współpracy międzysektorowej w Polsce, na który składa się między innymi słaba kondycja społeczeństwa obywatelskiego i sektora pozarządowego oraz niska jakość lokalnych elit (społecznych i politycznych).

Andrzej Zybala

Poziomy partycypacji obywatelskiej

Teoretyczny tekst poświęcony podstawom i przejawom kultury partycypacji. Autor analizuje, czym jest i w jaki sposób się przejawia partycypacja obywatelska oraz na jakich założeniach co do relacji między władzą i obywatelami się opiera. Bliżej omówiono koncepcję tak zwanej drabiny partycypacji obywatelskiej (*ladder of citizen participation*) Sherry R. Arnstein, która wyróżnia osiem modeli partycypacji. Modele te różnią się zakresem uspołecznienia procesu podejmowania decyzji publicznych oraz poziomem upodmiotowienia obywateli. W końcowej części artykułu autor, nawiązując do wyróżnionych modeli teoretycznych, konfrontuje praktykę partycypacji w Wielkiej Brytanii i w Polsce, podkreślając wyższy poziom „uobywatelnienia” rozwiązań brytyjskich.

Grzegorz Makowski

Kompaktowa kultura współpracy

Tekst jest poświęcony omówieniu zasad, na których są oparte angielskie ramowe porozumienia o współpracy międzysektorowej, określane terminem paktów (*compacts*). Autor przedstawia w skrócie, jak doszło w Anglii i Walii do podpisania tych dokumentów, wskazując, że takie ramowe *quasi*-prawne rozwiązanie (pakt nie jest zbiorem formalnych regulacji prawnych, ale wzajemnych zobowiązań) służy rozwojowi silnego, pluralistycznego, niezależnego trzeciego sektora, efektywnemu i przejrzystemu wdrażaniu programów publicznych oraz podniesieniu jakości usług społecznych i kształtowaniu prospołecznych zachowań. Korzyści z kształtowanej w taki sposób współpracy odnoszą więc zarówno obie współdziałające strony, jak i społeczeństwo, na rzecz którego działają podmioty obu sektorów.

Anna Potok

Współpraca międzysektorowa na wsi

W opracowaniu krótko omówiono sytuację społeczną i ekonomiczną obszarów wiejskich, w tym specyficzne warunki działania organizacji pozarządowych. Na tym tle, za pomocą wybranych wskaźników, autorka charakteryzuje współpracę międzysektorową w gminach wiejskich. Analizuje przyczyny różnic między miastem i wsią, zwracając uwagę na tradycyjne formy aktywności obywatelskiej na wsi i ich współczesną ewolucję. W opracowaniu podkreślono rolę programów unijnych w budowaniu partnerskich relacji między instytucjami publicznymi a podmiotami obywatelskimi na obszarach wiejskich oraz wskazano przyczyny pojawiających się niepowodzeń w tym zakresie.

Urszula Budzich-Szukała

Podejście Leader jako metoda rozwoju lokalnego

Tekst przybliża podejście Leader jako metodę rozwoju lokalnego, stosowaną od 1991 roku w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Autorka podkreśla, że istotą podejścia Leader jest tworzenie partnerstw lokalnych obejmujących instytucje publiczne, organizacje pozarządowe i firmy prywatne, które wspólnie wypracowują i wdrażają lokalne strategie rozwoju, korzystając w tym zakresie z funduszy publicznych. Autorka podkreśla, że pierwsze rezultaty stosowania podejścia Leader jako Inicjatywy Wspólnotowej okazały się pozytywne. Zaznacza jednak, że po upowszechnieniu tej metody na szerszą skalę badania ewaluacyjne pokazują, że jej skuteczność zależy w dużym stopniu od sposobu wdrażania.

Magdalena Arczewska

Podsumowanie zmian w prawie o organizacjach pozarządowych w latach 2008–2011

Opracowanie syntetycznie przedstawia zmiany prawne dotyczące funkcjonowania organizacji pozarządowych, które zostały wprowadzone w okresie zakończonej już kadencji parlamentarnej (jesień 2007 – jesień 2011), w której koalicję większościową tworzyły Platforma Obywatelska i Polskie Stronnictwo Ludowe. Analiza koncentruje się na nowelizacji *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, ostatecznie przyjętej przez parlament w styczniu 2010 roku po pięciu latach intensywnych prac, ale uwzględnia także inne zmiany w prawie o organizacjach pozarządowych oraz prace legislacyjne, których nie udało się zakończyć w poprzedniej kadencji. Na tej podstawie podjęto próbę rekonstrukcji polityki państwa wobec trzeciego sektora w Polsce.

Zbigniew Wejcman

Jak efektywnie zarządzać partnerstwem lokalnym

Tekst omawia zasady tworzenia, funkcjonowania, a przede wszystkim zarządzania partnerstwami lokalnymi jako trójsektorowymi strukturami (instytucje publiczne, społeczne i prywatne) otwartymi na uczestnictwo „zwykłych” mieszkańców. Przybliżono różne modele partnerstw: podejście Leader, model lokalnych grup działania czy model partnerstw na rzecz rynku pracy. Autor zwraca uwagę, że sposób zarządzania partnerstwem zależy od przyjętej formuły partnerstwa, a jedną z kluczowych różnic jest poziom formalizacji współpracy. Wskazuje także potrzebę precyzyjnego określenia celów i struktury wewnętrznej partnerstwa, dostosowanej do zasobów interesariuszy, ich kultury organizacyjnej oraz poziomu rozwoju społeczności, w której i na rzecz której partnerstwo działa. W tekście podkreślono również rolę animatora lokalnego jako inicjatora i moderatora aktywności partnerstwa.

Abstracts

Magdalena Dudkiewicz, Marek Rymsza

Inter-Sectoral Cooperation in Poland – Desirable Models, Standards, and Quality Assessments

In their introduction to this special issue of the Bulletin, the authors provide an overview of the main topics concerning cooperation between the public administration and non-governmental organisations discussed herein. They describe different takes on the cooperation culture and the models implemented by the state in this area in exercise of its legislative monopoly. They warn against over-regulation and against the sort of clientism which looms just around the corner in situations where one sector is clearly weaker than the other, as is the case in Poland, what with the dominance by self-government institutions.

Wojciech Łukowski

Towards Balanced Development of Inter-Sectoral Cooperation

This article explores the relationships between local self-government authorities and institutions in Poland on the one hand and non-governmental organisations on the other from the perspective of selected theoretical currents. In an attempt at “theoretical saturation” in preparation for detailed discussion of specific aspects, the article touches upon orientations and perspectives such as governance, new public management, modernisation, or clientism. The author explains how the differences in status of self-government authorities and non-governmental organisations shape their mutual relationships and how, and why, various practical solutions undergo a certain distortion in the day-to-day realities of inter-sectoral cooperation.

Magdalena Dudkiewicz

Local Conditions for Multi-Sectoral Cooperation

The author emphasises the importance of maintaining a balance between that which is centrally standardised in cooperation between the public administration and third-sector entities and that which is determined on the ground and in the field, in accordance with local conditions. Such a balance is necessary to prevent relations cultivated between entities from different sectors at the local level from fuelling the development of “dirty” social capital. The author’s discussion is set against a broader context of inter-sectoral cooperation in Poland, as characterised by less-than-vibrant civil society, a comparatively weak non-governmental sector, and middling local elites (social as well as political).

Andrzej Zybała

Civic Participation Levels

A theoretical text discussing the foundations and manifestations of the participation culture in which the author ponders the nature of civic participation, its different forms, and the presumptions concerning relationships between the authorities and the citizenry on which it relies. A more detailed treatment is devoted to the concept of the ladder of citizen participation formulated by Sherry R. Arnstein, with its eight discrete participation models distinguished by the scope to which the decision-making process in the public

sphere accommodates social input and the powers accorded to the citizenry. In the final part of the article, the author adopts the theoretical models just distinguished as a basis for discussing citizen participation practice in Great Britain and in Poland, pointing out that the solutions in place in Britain have a stronger “civic” dimension.

Grzegorz Makowski

Compact-Based Cooperation Culture

This text discusses the concept of inter-sectoral cooperation based on framework agreements, or compacts, as employed in England and Wales. The author explains how these documents came into being, and how such a contractual (as opposed to statutory) model nurtures a robust, pluralistic, independent third sector and contributes to efficacious and transparent implementation of public programmes, to improved quality of social services, and to fostering socially desirable behaviour. This cooperation model offers benefits for both the parties concerned as well as to society at large.

Anna Potok

Inter-Sectoral Cooperation in Rural Areas

A brief overview of the social and economic conditions prevailing in the countryside, also as they pertain to the operations of NGOs. In this context, the author analyses selected indicators concerning inter-sectoral cooperation in rural communities, considering the reasons underlying the differences vis a vis larger towns and exploring traditional forms of civic activity in the villages and their modern evolution. The article emphasises the role of European Union programmes in building equal relationships between public institutions and civic entities in rural areas and considers the causes of certain failures in this regard.

Urszula Budzich-Szukała

The Leader Approach as a Local Development Method

The Leader approach has been used by various European Union countries as a local development method since 1991. As discussed by the author, a pivotal element of the Leader approach is comprised in the creation of local partnerships encompassing public institutions, NGOs, and private businesses which jointly draw up and implement local development strategies and seek recourse to public funds for this purpose. The author stresses how, from the very beginning of its application as a Communities Initiative, the Leader approach brought positive results. At the same time, she points out how, once this method came to be applied on a larger scale, research has indicated that its efficacy depends to a considerable degree on the means of its implementation.

Magdalena Arczewska

Legislative Changes Concerning NGOs, 2008–2011: An Overview

A summary of amendments to the Polish laws regulating operation of non-governmental organisations over the term of the previous cabinet (autumns 2007 through autumn 2011) comprising a majority coalition by the Civic Platform and the Polish Peasants' Party. The focus is on the changes introduced to the legislative *Act regarding public usefulness activity and volunteerism* definitively approved by Polish parliament in January 2010 after five years of intensive work, but due consideration is also given to other statutory amendments as well as to legislative work not completed before the most recent elections and still pending. Based on this analysis, the author discusses the general policy of the Polish state vis a vis the third sector and its evolution.

Zbigniew Wejcman

How to Effectively Manage Local Partnerships

This article discusses the rules for establishment, operation, and – first and foremost – management of local partnerships as tri-partite structures (combining public, social, and private institutions) open to involvement of members of the general public. Different partnership models are discussed – the Leader approach, local action groups, and labour market partnerships. The author notes how the exact management methods depend on the partnership formula adopted and how one of the key differences is comprised in the degree to which cooperation is formalised. He also points to the need for exact definition of the partnership's objectives and of its internal structure in reference to the resources at the disposal of the parties concerned, their organisational culture, and the development level of the community within, and for, which the given partnership operates. Also discussed is the role of the local animator as initiator and moderator of the partnership activities.

Noty o autorach

Magdalena Arczewska – dr socjologii, prawnik, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Instytutu Spraw Publicznych. Specjalizuje się w polityce społecznej oraz problematyce społeczeństwa obywatelskiego i współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Kieruje pracami zespołu ekspertów do spraw opracowania długofalowej polityki w zakresie rozwoju wolontariatu w Polsce.

Ewa Bogacz-Wojtanowska – dr nauk o zarządzaniu, adiunkt w Katedrze Badań Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jej zainteresowania badawcze dotyczą: zarządzania publicznego, zarządzania organizacjami pozarządowymi, relacji sektora pozarządowego z sektorem publicznym i komercyjnym 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.

Magdalena Dudkiewicz – dr socjologii, 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, ekspert Instytutu Spraw Publicznych. Sekretarz redakcji kwartalnika „Trzeci Sektor”.

Marek Dudkiewicz – psycholog społeczny, niezależny konsultant. Współpracuje z Instytutem Spraw Publicznych i firmą GoodBrands and Company. Przez kilkanaście lat pracował na stanowiskach kierowniczych w agencjach badania rynku. Zajmuje się badaniami społecznymi, marketingowymi, metodologią badań oraz doradztwem w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility*, CSR).

Wojciech Łukowski – dr hab., pracuje w Instytucie Nauk Politycznych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz na Uniwersytecie w Białymstoku. Specjalizuje się w socjologii społeczności lokalnych i regionalnych, szczególnie w problematyce migracji i ich oddziaływania na społeczności lokalne w Polsce. Realizuje projekty i badania dotyczące między innymi wpływu migracji do Niemiec na społeczności lokalne w Polsce.

Grzegorz Makowski – dr socjologii, 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. Członek redakcji kwartalnika „Trzeci Sektor”.

Piotr Masłowski – dyrektor zarządzający Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS w Rybniku, członek zarządu Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, jeden z dwóch sekretarzy Grup Roboczych w projekcie „Model Współpracy”. Ukończył na Uniwersytecie Śląskim studia magisterskie z zakresu nauk politycznych (specjalizacja samorządowa) i studia podyplomowe na kierunku „zarządzanie zasobami ludzkimi”.

Anna Potok – dr nauk rolniczych, absolwentka Akademii Rolniczej w Poznaniu oraz studiów podyplomowych z zakresu socjologii wsi na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu. Specjalizuje się w problematyce rozwoju obszarów wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem roli społeczeństwa obywatelskiego w tym procesie. Reprezentuje organizacje pozarządowe w Komitecie Monitorującym Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013.

Marek Rymśza – dr socjologii, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Współpracuje z Instytutem Spraw Publicznych. Specjalizuje się w porównawczej polityce społecznej w zakresie systemów zabezpieczania społecznego oraz w problematyce sektora obywatelskiego. Redaktor naczelny kwartalnika „Trzeci Sektor”. Członek Laboratorium „Więzi”.

Zbigniew Wejcman – politolog, pracuje w Biurze Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS. Konsultant, animator i szkoleniowiec specjalizujący się w problematyce współpracy międzysektorowej, działań lobbingsowych i rzecznictwa, tworzeniu partnerstw lokalnych i standaryzacji usług społecznych. Obecnie zaangażowany w prace mazowieckiego Podkomitetu Monitorującego oraz Krajowej Sieci Tematycznej „Zatrudnienie i integracja społeczna”, funkcjonujących w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Rafał Załęski – psycholog, absolwent Wydziału Psychologii Uniwersytetu Warszawskiego. Pracuje jako kierownik działu publikacji w Instytucie Spraw Publicznych. Członek redakcji kwartalnika „Trzeci Sektor”.

Andrzej Zybala – dr nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, filozof. Wykładowca w Krajowej Szkole Administracji Publicznej. W latach 2005–2011 redaktor naczelny czasopisma „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”. Autor publikacji dotyczących partycypacji społecznej, dialogu społecznego, polityk publicznych, zarządzania lokalnego.

Kwartalnik „Trzeci Sektor”

jest wydawany od 2005 roku przez Instytut Spraw Publicznych. Misją pisma jest edukacja – dostarczanie środowisku organizacji społecznych, ekspertom trzeciego sektora i decydom 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.



nr 25 – jesień 2011

Przymat

- *Tomasz Schimanek* Starzenie się społeczeństwa wyzwaniem XXI wieku
- *Mariola Ractaw* Mit w służbie rutyny – lokalne wymiary troski o osoby starsze
- *Magdalena Dudkiewicz, Paulina Sobiesiak-Penszko* Starość w trzecim sektorze – aktywnie czy opiekuńczo?
- *Małgorzata Halicka, Emilia Kramkowska* Aktywność osób starszych i przykłady samoorganizowania się seniorów w Polsce

Jak zawsze, nieco swobodniejszym w formie uzupełnieniem PRYZMATU są PUNKTY WIDZENIA, w których:

- *Magdalena Rosochacka-Gmitrzak* W stronę Hyde Parku i zarządzania starością, czyli o aktywności polskich seniorów
- *Magdalena Rosochacka-Gmitrzak* Niezła bajka: coś z komuny i kibucu, czyli o domach niespokojnej starości i cohousingu – doświadczenia zagraniczne

W numerze Czytelnik znajdzie także stałe działy, a w nich m.in.:

Zarządzanie

- *Szymon Wójcik* *Third party government*, czyli siła komplementarności
- *Tomasz Schimanek* Prawo przedsiębiorczości społecznej w pierwszym półroczu 2011 roku
- *Robert Musiałkiewicz* Darowizny jako źródło finansowania organizacji pozarządowych

Prawo

- *Filip Pazderski* Zakorzeniony społecznie pracowniczy wolontariat kompetencji

Varia

Recenzje, omówienia

- *Albert Jawłowski* W poszukiwaniu wspólnej przestrzeni komunikacji [recenzja książki: *Elżbieta Chromiec: Dialog międzykulturowy w działalności polskich organizacji pozarządowych okresu transformacji systemowej*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2011]

Konferencje, seminaria - relacje

- *Magdalena Pękacka, Agata Tomaszewska* Co to znaczy pomagać skutecznie?
- *Anna Biernat, Marta Czaputowicz* O inicjatywach pozarządowych na konferencji i pikniku
- *Karolina Kwiatosz* Jak wykorzystać potencjał trzeciego sektora w aktywizacji osób dojrzałych i starszych?
- *Kaja Kulesza, Monika Probosz* „Panel CSR”, czyli społeczny wymiar marek
- *Magdalena Malinowska* Konkordia II „FORUM WSPÓŁPRACY” – rozwój organizacji pozarządowych

oraz nowy dział:

Rozmowa

- Bank zaangażowany społecznie – rozmowa z *Agnieszka Kielichowską* i *Urszulą Kontowską* z PKO Banku Polskiego i Fundacji PKO Banku Polskiego



nr 24 – lato 2011

Pryzmat

- *Grzegorz Małowski* Czy mechanizm jednego procentu jest publicznie pożyteczny?
- *Tomasz Perkowski* Mechanizm jednego procentu jako „fałszywa” filantropia
- *Ryszard Skrzypiec* Szkic do portretu organizacji pożytku publicznego
- *Rafał Załęski* Krzyki i szept – znaczenie emocji i wątki edukacyjne w wybranych kampaniach reklamowych polskich organizacji pozarządowych w 2011 roku

W PUNKTACH WIDZENIA Czytelnik znajdzie:

- *Marta Świąćka* Jeden procent – cztery punkty widzenia
- *Marek Rymśa* Jednoprocentowe alokacje w systemie podatku dochodowego od osób prawnych: drugi mechanizm, trzecia koncepcja

Zarządzanie

- *Jerzy Michałowski* Społeczna stopa zwrotu z inwestycji – metoda pomiaru efektywności przedsiębiorstwa społecznego

Prawo

- *Anna Krajewska* Kalendarium zmian prawnych
- *Robert Musiałkiewicz* Sponsoring jako źródło finansowania organizacji pozarządowych

Varia

- *Karol Wittels* „Lokalnie” nie znaczy „kulturalnie” – o współpracy wydziałów kultury w dzielnicach Warszawy z organizacjami pozarządowymi

Recenzje, omówienia

- *Barbara Fatyga* Niewiele o inteligencji, niewiele o obywatelu [recenzja książki: Piotr Weryński, Karolina Rąb, Aldona Musiał (red.): *Inteligent i obywatel* (Wydawnictwo Homini, Kraków 2009)]

Konferencje, seminaria – relacje

- Małgorzata Koziarek (Od)kształcenie postaw obywatelskich? Przy okrągłym stole o pożytkach edukacyjnych z mechanizmu jednego procentu
- *Karolina Ciechorska-Kulesza, Radosław Kossakowski, Paweł Łuczeczek* Kulturowe dziedzictwo „Solidarności”
- *Maria Urbaniec, Piotr Stec* Prawne, ekonomiczne i społeczne aspekty trzeciego sektora
- Zapowiedź: Konferencja Konkordia II „FORUM WSPÓŁPRACY”



nr 23 – wiosna 2011

Pryzmat

- *Piotr Górski* Etos inteligencji i jego wpływ na działania stowarzyszeń w czasach zaborów i w Polsce międzywojennej
- *Tadeusz Kamiński* Wolontariat służebny na przykładzie Caritasu w Polsce
- *Ewa Giermanowska* Przez wolontariat do zatrudnienia – nowe szanse dla ludzi młodych
- *Agnieszka Moskwiak, Anna Olszówka* Wolontariat międzynarodowy w Unii Europejskiej i w Polsce – historia, rozwój, wyzwania
- *Małgorzata Piwowar* Wolontariat pracowniczy jako element strategii społecznej odpowiedzialności biznesu w przedsiębiorstwie – światowe tendencje i polska rzeczywistość

W PUNKTACH WIDZENIA Czytelnik znajdzie:

- *Dorota Niewęglowska* Formy propagowania wolontariatu w Polsce

Zarządzanie

- *Marek Borowski* Pracownik i wolontariusz w organizacji pozarządowej na przykładzie doświadczeń banków żywności

Prawo

- *Tomasz Schimanek* Prawo przedsiębiorczości społecznej w 2010 roku
- *Magdalena Arczewska* Czy polskie prawo sprzyja rozwojowi wolontariatu?

Varia

- *Józefina Hryniewicz* Instytut Gospodarstwa Społecznego – działalność w latach 1920–1941

Recenzje, omówienia

- *Szymon Wójcik* Socjologiczny pomiar (braku) zaangażowania społecznego [„Wolontariat, filantropia i 1%” – raporty z badań wolontariatu (Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2003–2008)]
- *Ignacy Dudkiewicz* Kompetentni, żeby kochać [Recenzja książki: Anna Kanios: *Społeczne kompetencje studentów do pracy w wolontariacie* (Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008)]

Konferencje, seminaria – relacje

- *Agata Tomaszewska* Seminarium „Kapitał żelazny jako źródło finansowania działalności organizacji pozarządowych”
- *Agnieszka Moskwiak* Lansujmy modę na wolontariat międzynarodowy
- *Małgorzata Koziarek* Przy okrągłym stole o nieformalnej edukacji obywatelskiej



nr specjalny – 2010/2011

Pryzmat

- *Magdalena Dudkiewicz* Standaryzacja współpracy międzysektorowej – jak dalece pożądana, jak bardzo potrzebna, w jakim stopniu realna
- *Bartosz Pielński* Skandynawskie państwo dobrobytu i organizacje pozarządowe – antagoniści czy sprzymierzeńcy?
- *Katarzyna Górniak* Uwarunkowania współpracy międzysektorowej – co wynika z badań?
- *Urszula Budzich-Szukała, Tomasz Olszewski* Modele współpracy w Wielkiej Brytanii, Czechach i Estonii

W PUNKTACH WIDZENIA:

- *Trzeci sektor a ekonomia społeczna. Czy w Polsce następuje ekonomizacja organizacji pozarządowych? Dyskusja redakcyjna z udziałem Ewy Szymczak, Jana Herbsta, Tomasza Schimankę i Tomasza Kaźmierczaka.* Prowadzenie *Marek Rymśza*
- *Łukasz Matecki-Tepicht* Animacja lokalna jako funkcja regionalnych ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego
- *Alicja Grenda, Tomasz Potkański* Konkurs Samorządowy Lider Zarządzania 2010 „Współpraca gmin i powiatów z organizacjami pozarządowymi”

Prawo

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

Zarządzanie

- *Ewa Bogacz-Wojtanowska* Zarządzanie procesem współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych

Recenzje, omówienia

- *Szymon Osowski, Karol Mojkowski* Jednostki pomocnicze gminy – stan prawny [recenzja książki: *Monika Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010]
- *Rafał Załęski* Pakiet startowy [recenzja książki: *Katarzyna Iwińska (red.): Profesjonalny menedżer w NGO*, Collegium Civitas Press, Klub Myśli Społecznej Inicjatywy, Warszawa 2010]

Konferencje, seminaria - relacje

- *Małgorzata Koziarek* „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych” – podstawowe informacje o projekcie



nr 22 – zima 2010

Pryzmat

- *Magdalena Arczewska, Andrzej Krajewski* O nieoczywistych pobudkach, czyli dlaczego bogaci dzielą się majątkiem
- *Katerina Hadzi-Miceva-Evans* Loterie charytatywne w Europie. Współczesne rozwiązania w wybranych krajach
- *Katarzyna Górniak* Dobroczynność (indywidualna) Polaków w badaniach
- *Andrzej Polaszek* Zbiórki publiczne – czas na zmiany
- *Maria Zaguła-Holzer* Komentarz: Zbiórki publiczne – czas na zmiany (ale może jeszcze nie na rewolucję)

Jak zawsze, nieco swobodniejszym w formie uzupełnieniem PRYZMATU są PUNKTY WIDZENIA, w których:

- *Eduard Marček* Hazard służący szczytnym celom – historia uruchomienia loterii dobroczynnej na Słowacji
- *Agnieszka Rymsza* Otoczenie prawne działalności loteryjnej w Holandii. Rozmowa z Erikiem van Vondelenem, sekretarzem Holenderskiej Rady Kontroli Gier
- *Dorota Stronkowska, Iwona Olkowicz* Pieniądze to nie wszystko... Jak nowoczesna filantropia pomaga wyzwolić społeczną energię

W numerze Czytelnik znajdzie także stałe działy, a w nich m.in.:

Zarządzanie

- *Ewa Bogacz-Wojtanowska* Menedżerowie organizacji publicznych i pozarządowych we współczesnych modelach zarządzania

Prawo

- *Piotr Stec* Loterie charytatywne – praktyka polska
- *Anna Krajewska* Kalendarium zmian prawnych

Varia

- *Anna Buchner, Maria Wierzbicka* Nauka pomocą – o przydatności badań jakościowych w planowaniu i ewaluacji projektów pomocy rozwojowej

Recenzje, omówienia

- *Tadeusz Kamiński* Dobroczynność w dobie kryzysu [Recenzja książki R. Nowaczewska: Dobroczynna Ameryka. Walka ze skutkami Wielkiego Kryzysu w latach 1929–1937, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009]

Konferencje, seminaria – relacje

- *Małgorzata Koziarek* Seminarium o loteriach dobroczynnych „Hazard pro publico bono”
- *Justyna Niewiadomska* Powstała koalicja organizacji pozarządowych powiatu grodzkiego
- *Magdalena Pękacka* Liderzy Filantropii w czasach kryzysu
- *Magda Biejat* Świat do naprawy, czyli społeczeństwo i nowe media
- *Marek Rymsza* Społeczeństwo obywatelskie w polskiej socjologii – na fali, ale nie w głównym nurcie. Rozmowa z profesorem Piotrem Glińskim, przewodniczącym Polskiego Towarzystwa Socjologicznego



nr 21 – lato 2010

Tematem przewodnim 21 numeru kwartalnika jest ekonomia społeczna, czy – jak wolą inni – gospodarka społeczna. Problematyka ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej jest bliska organizacjom pozarządowym oraz – szerzej – społeczeństwu obywatelskiemu. Wiele organizacji pozarządowych – tak w Polsce, jak i w Europie – zaangażowało się w ostatnich dwóch dekadach w upowszechnienie przedsiębiorczości społecznej, prowadząc własne przedsiębiorstwa społeczne lub pomagając innym (szczególnie osobom ze środowisk marginalizowanych na rynku pracy) w ich założeniu.

Pryzmat

- *Joanna Brzozowska* Rozwój spółdzielni socjalnych w Polsce na tle nowelizacji *Ustawy o spółdzielniach socjalnych*
- *Arkadiusz Karwacki* Centra integracji społecznej w świetle badań – problemy i wyzwania badawcze
- *Andrzej Juros, Arkadiusz Biały* Partnerstwa na rzecz rozwoju lokalnego i przedsiębiorczości społecznej na Lubelszczyźnie
- *Dariusz Zalewski* Kilka słów polemicznych w związku z tekstem Partnerstwa na rzecz rozwoju lokalnego i przedsiębiorczości społecznej na Lubelszczyźnie.
- *Andrzej Juros, Arkadiusz Biały* W kierunku integralnej wizji człowieka i społeczeństwa – odpowiedź na polemikę

Jak zawsze, nieco swobodniejszym w formie uzupełnieniem PRYZMATU są PUNKTY WIDZENIA, w których:

- *Ilona Gosk* Wsparcie ekonomii społecznej w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki
- *Ewa Broma-Bąk* Przykłady działań i projektów z obszaru ekonomii społecznej finansowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki
- *Witold Toczyski* Ekonomia społeczna w Programie Operacyjnym Fundusz Inicjatyw Obywatelskich 2010
- *Agnieszka Grafińska-Dejna* Przedsiębiorczość dzieci i młodzieży na przykładzie praktyk brytyjskich

W numerze Czytelnik znajdzie także stałe działy, a w nich m.in.:

Prawo

- *Anna Sienicka* Rządowy Zespół do spraw Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej – działalność i dorobek

Zarządzanie

- *Barbara Iwankiewicz-Rak* „Cause marketing” – marketing wspólnej sprawy

Varia

- *Michał Bargielski* Gospodarka społecznie zakorzeniona i powódź

Recenzje, omówienia

- *Magdalena Arczewska* Kilka faktów o organizacjach pozarządowych [Recenzja książki M.H. Kurleto: *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, LexisNexis, Warszawa 2008]