

# ANALIZA EFEKTYWNOŚCI WSPÓŁDZIAŁANIA PAŃSTWA I ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W ZWALCZANIU UBÓSTWA I WYKLUCZENIA SPOŁECZNEGO\*

Piotr Broda-Wysocki  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego  
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

## WSTĘP

Rozwój aktywności obywatelskiej, objawiający się jako aktywne działania obywateli w różnych konfiguracjach zaangażowania społecznego (bardziej lub mniej sformalizowanych), uchodzi za jeden z podstawowych czynników rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Zakłada się zatem, że rozwój aktywności obywatelskiej/społecznej jest korzystny i pożądany, a wszelkie podejmowane z tą intencją działania różnych aktorów winny mu pomagać, a nie go ograniczać.

Okres spontanicznych działań społecznych już mija. Obecnie znaczenia nabierają działania bardziej profesjonalne. Wymagają one innej infrastruktury i kadr, a także odmiennych narzędzi (prawnych i finansowych) służących skutecznej działalności oraz współpracy między różnymi podmiotami.

Aby poznać rzeczywistość współpracy postanowiono – po pierwsze – przeanalizować istniejące już opracowania oraz – po drugie – przeprowadzić własne badania o charakterze jakościowym.

## TRADYCJE WSPÓŁPRACY

Szeroko omawiana dziś, krytykowana albo promowana, współpraca organizacji pozarządowych (NGO) z samorządami i instytucjami publicznymi nie była początkowym priorytetem okresu transformacji. Powstający po 1989 r. system samorządów nie przewidywał współpracy z NGO's. Działające ówczesnie pod-

mioty społeczne na ogół wprowadzały swych członków do władz lokalnych lub stosowały strategię indywidualnego przetrwania, stawiając przede wszystkim na niezależność (co było także skutkiem „choroby wieku dziecięcego” – niechęci do współpracy i poszukiwania partnerów). Zarówno po stronie rodzącego się samorządu, jak i powstających organizacji społecznych przeważała nieufność.

Indywidualizowanie się kontaktów na linii NGO'S – partnerzy publiczni lub samorządowi nie sprzyjało procesowi federalizowania się sektora organizacji społecznych. Problemem widocznym przez wiele lat (ale i doskwierającym silnie dziś) jest brak silnego partnerstwa wewnątrz trzeciego sektora. Widoczne na tym polu inicjatywy kierują się zasadą dowolności. Podmioty przedstawicielskie nie są zatem tworzone wedle zasady korporatystycznej, ale raczej federacyjnej (np. Krajowa Rada Organizacji Pozarządowych, Forum Fundacji Polskich). Zarazem jednak owa federalizacja wydaje się być raczej wymuszana czynnikami zewnętrznymi (np. możliwościami starania się o fundusze europejskie) niż procesami oddolnymi, związanymi z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego (Frączak).

Lepszy klimat powstawał dopiero w procesie doświadczeń, poprzez wspólne działania i programy (mniej więcej od 1993 r.). Sprawy nie ułatwiał jednak brak unormowań prawnych (raport NIK z 1994 r. pt. *Informacja o wynikach kontroli gospodarowania składnikami majątkowymi przekazanymi fundacjom ze środków publicznych* ustawił nawet fundacje w roli podmiotów związanych z przestępczością gospodarczą).

Tabela 1. *Możliwe kanały współpracy organizacji społecznych i administracji*

Tryb – określenie	Mechanizm	Źródło prawne	Uwagi
Partnerstwo publiczno-społeczne	Zlecenie zadań publicznych w formie wspierania lub powierzania ich wykonywania poprzez przede wszystkim otwarte konkursy ofert organizowany przez administrację.	Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU z 2003 r., nr 96, poz. 873)	Partnerstwo to zawiera jeszcze trzy elementy – wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działań, konsultowanie aktów normatywnych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i konsultacyjnym. Obszar potencjalnego partnerstwa jest określony administracyjnie (zawarte w ustawie sfery pożytku publicznego)
Możliwość uzyskania dotacji	Podmioty niezaliczone do sfery sektora finansów publicznych i nie działające dla osiągnięcia zysku mogą otrzymywać dotacje z budżetu samorządu terytorialnego na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki.	Ustawa o finansach publicznych (DzU z 2003 r., nr 15, poz. 148)	Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy zawartej między samorządem a organizacją społeczną (jest to tzw. art 118).
Partnerstwo publiczno- prywatne	Oparta na umowie współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego.	Ustawa o partnerstwie publiczno- prywatnym (DzU z 2005 r., nr 169, poz. 1420)	Organizacja pozarządowa jest tu jednym z możliwych partnerów (obok przedsiębiorców, kościoła, związków wyznaniowych i podmiotów zagranicznych). Także administracja rządowa i samorządowa jest tylko jedną z możliwych stron umowy.
Pomoc społeczna	Zlecenie zadań w trybie Ustawy o pomocy społecznej poprzez otwarty konkurs ofert obejmujące finansowanie lub dofinansowanie danego zadania	Ustawa o pomocy społecznej (DzU z 2004 r., nr 64, poz. 593 z późn. zm.)	O realizację danego zadania mogą ubiegać się nie tylko organizacje pozarządowe, ale także kościelne. Możliwe jest ogłaszanie konkursu przez instytucję pomocy społecznej, jak i zgłaszanie „oferty” realizacji danego zadania przez organizację pozarządową (jej celowość i jakość jest sprawdzana przez instytucję pomocy społecznej – po czym i tak trzeba ogłosić konkurs ofert) <sup>2</sup> .

Źródło: Zestawienie własne.

Współpraca zaczęła rozwijać się bardziej dynamicznie po 1994 r., gdy zaczęto pozyskiwać na nią więcej środków (zwiększenie ich puli pod warunkiem nawiązywania współpracy między partnerami samorządowymi i społecznymi ze środków PHARE,

Fundacji Batorego działało tu motywująco). Pierwsze ramy i wzory takiej współpracy powstały w Gdyni, gdzie w 1994 r. uchwalono *Program współpracy pomiędzy władzami Miasta Gdyni a organizacjami pozarządowymi*. Program taki prawnie wprowadzała w życie uchwała Rady Miasta. Ta ścieżka współpracy rozwijała się następnie w dwóch kierunkach – bardziej aksjologicznym, gdzie podkreślano wartość współpracy samej w sobie, oraz zadaniowym – gdzie dominowało myślenie konkretne, nawiązujące do zapisów

\* Artykuł oparty jest na raporcie przygotowanym w ramach projektu badawczego zamawianego *Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody ich zwalczania*, kierowanego przez prof. Stanisławę Golinowską.

budżetowych. Drugim preferowanym wówczas sposobem współpracy stały się porozumienia podpisywane między zarządami miast a organizacjami społecznymi (pilotażowe formy funkcjonowały w Krakowie i Lublinie). Zarazem jednak zaczęło dochodzić do pewnych wypaczeń – bowiem pakt społeczne zaczęły być powielane w sposób automatyczny<sup>1</sup>.

Pod koniec lat 90. coraz więcej samorządów (Związek Miast Polskich, Kongres Samorządów Terytorialnych RP) zaczęło dostrzegać wagę i korzyści z wzajemnej współpracy. W coraz większej mierze podkreślano konieczność wprowadzenia normujących taką współpracę rozwiązań legislacyjnych. Jednak paradoksalnie po 1998 r. sytuacja programów wzajemnej współpracy gwałtownie się pogorszyła (za sprawą nowej Ustawy o finansach publicznych). Same jej rozwiązania były niekorzystne, nadto wielu samorządom dały pretekst do ograniczenia finansowania organizacji w ramach już podjętych działań. Nowelizacja ustawy w 1999 r. naprawiła prawne niedoróbki, ale strat społecznych (zanik współpracy w ramach wspólnych programów) w wielu miejscach odbudować już nie zdołano (Frączak 2004, s. 37–46).

Wprowadzenie Ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w życie przepisów regulujących w pewnej mierze funkcjonowanie organizacji społecznych w Polsce należy uznać za ważny moment rozwoju obywatelskości w Polsce. Istotnym faktem jest bowiem zdefiniowane w niej samego pojęcia organizacji pozarządowej w szerszym kontekście społecznym. W rozumieniu Ustawy o działalności pożytku publicznego organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji bazujących wyłącznie na majątku Skarbu Państwa.

Jest to zasadnicza podstawa pojęciowa wykorzystywana obecnie do budowania partnerstwa publiczno-społecznego. Jednak jej czołowa w tym aspekcie rola sprowadza się być może głównie do sfery werbalnych sformułowań. We wzajemnej bowiem współpracy organizacji społecznych i instytucji samorządowych oraz publicznych wykorzystywane są częściej inne mechanizmy, wynikające z odrębnych przepisów. Organizacje pozarządowe współpracują z instytucjami publicznymi i samorządowymi różnego szczebla, wykorzystując jeszcze co najmniej trzy inne kanały (nie uwzględniając Ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej).

## FAKTY

W Polsce do końca kwietnia 2004 r. zarejestrowanych było (wedle danych REGON) 45 891 stowarzyszeń i 7210 fundacji. Liczby te nie muszą świadczyć o rozmiarach całego trzeciego sektora, nie ma bowiem ostatecznej zgody co do definiujących go komponentów. Wiele podmiotów jest zatem z niego wykluczanych na zasadzie „zwyczajny” albo kontekstu (np. przypisywania im działań raczej politycznych czy lobbingowych niż społecznych lub wyłącznie hobbystycznych). W perspektywie szerszej rozumianej samoorganizacji społecznej do dwóch wymienionych cyfr można by dodać jeszcze: 14 000 ochotniczych straży pożarnych, 3524 organizacje społeczne (komitety rodzicielskie, koła towieckie i różne komitety społeczne), 17 113 związków zawodowych, 5515 organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego oraz różne związki pracodawców i partii politycznych. W takim szerokim rozumieniu trzeci sektor liczyłby ponad 109 tys. podmiotów (*Monitoring...* 2005, s. 81).

Gdyby liczebność inicjatyw społecznych i organizacji pozarządowych miała przekładać się bezpośrednio na trendy rozwojowe, Polska niechybnie byłaby potęgą sportową, turystyczną, a jedną z głównych potrzeb społecznych byłoby odpowiednie spędzanie czasu wolnego. Ponad 38% organizacji za najważniejsze pole

swego działania uznało w 2004 r. sport, turystykę i rekreację. Gdy uwzględnić organizacje, które deklarują działania także na tym polu obok działań prowadzonych na innych obszarach, ich liczba wzrasta do 61,7% (i także lokuje to pole na pierwszym miejscu)<sup>3</sup>. Na miejscu drugim wśród organizacji wskazujących główny obszar aktywności znalazła się kultura i sztuka (11,6% wskazań), na trzecim zaś edukacja i wychowanie (10,3%). Dopiero na miejscu czwartym pojawiają się usługi socjalne i pomoc społeczna, na piątym zaś ochrona zdrowia (*Monitoring...* 2005, s. 86–87).

Większość organizacji działających w Polsce nie jest zamożna. W 2003 r. 79% z nich miało roczne przychody nieprzekraczające 100 tys. zł. W działaniach ich widoczne są kłopoty związane z małym stopniem zaangażowania obywateli: w 1990 r. – 5% Polaków, w 1995 r. – 13%, w 1999 r. widoczny był spadek – 9%, a w 2002 r. wzrost do 12,4%. W 2004 r. 18,3% Polaków deklarowało, że poświęciło swój czas na rzecz organizacji pozarządowych, grup społecznych lub ruchów religijnych.

Spośród osób nieangażujących się ponad połowa uznała, iż powodem tego jest konieczność zadbania przede wszystkim o własne sprawy, a ponad 40% nigdy o tym po prostu nie myślało. 44,4% organizacji korzystało z pracy wolontariuszy niebędących ich członkami. Większość z nich korzystała z pomocy do 10 osób. Między rokiem 2002 a 2004 przybyło organizacji korzystających z malej (do 5 osób), a ubyło korzystających z większej (powyżej 60) liczby wolontariuszy.

## GLÓWNE PODMIOTY PARTNERSTWA SPOŁECZNO-PUBLICZNEGO

Obecnie koordynacją działania organizacji pozarządowych w obszarze partnerstwa publiczno-społecznego zajmuje się głównie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Usytuowanie to związane jest nie tyle z uzasadnieniem merytorycznym, ile raczej z afiliacją osób zaangażowanych swego czasu w prace nad rozwiązaniami ustawowymi w tej dziedzinie. W ten sposób powstał nie tylko pewien stereotyp zakresowy pożytku publicznego, ale także swoista „resortowość” jego postrzegania. Ministerstwo Pracy obsługuje bowiem także działania Rady Pożytku Publicznego. Rada tworzona jest (z zachowaniem parytetów) przez przedstawicieli trzeciego sektora, samorządu i administracji publicznej. Jej członkowie powoływani są przez ministra właściwego dla zabezpieczenia społecznego (o niemerytoryczności takiego jej usytuowania napisano powyżej). Na jej inauguracyjnym posiedzeniu określono ją jako organ doradczy ówczesnego ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej.

Organizacją pożytku publicznego może być organizacja pozarządowa, stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego lub podmiot działający na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych, jeżeli spełni kilka warunków. Organizacja musi prowadzić działalność na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy wyodrębnionej ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa, nie prowadzić działalności gospodarczej albo prowadzić ją w rozmiarach służących realizacji celów statutowych. Cały dochód organizacja przeznaczona na działalność pożytku publicznego, posiada statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego, posiada statut, podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego, sporządza roczne sprawozdanie merytoryczne ze swej działalności oraz podaje je do publicznej wiadomości, sporządza i ogłasza roczne sprawozdania finansowe. Sprawozdania te przekazuje ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego.

Z posiadaniem statusu pożytku publicznego związane są określone przywileje. Organizacja taka może użytkować nieruchomości na preferencyjnych warunkach, ma prawo do otrzymywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, jest zwolniona od podatku dochodowego, od osób prawnych, od nieruchomości, opłat od czynności cywilnoprawnych oraz opłat sądowych i skarbowych w odniesieniu do prowadzonej działalności pożytku publicznego.

Sfera pożytku publicznego została zdefiniowana ustawowo, a zatem o status organizacji pożytku publicznego mogą się ubiegać tylko te podmioty, które prowadzą działania w jej ramach. Do końca 2004 r. ponad 2000 organizacji uzyskało taki status. Najwięcej działało na polu usług socjalnych i pomocy społecznej.

Samorządy stanowią ważne ogniwo partnerstwa. To często na tym poziomie możliwa jest autentyczna identyfikacja problemów społecznych. Samorządy mają możliwość nawiązywania współpracy z organizacjami pozarządowymi, kreowania klimatu takiej współpracy. Często też, zwłaszcza w rejonach uboższych, stanowią jedyne realne źródło finansowania działań społecznych.

## ROZMIARY WSPÓŁPRACY

Większość samorządów deklaruje współpracę z organizacjami pozarządowymi. Do poziomu powiatu wyłania się dość optymistyczny obraz wzajemnych kontaktów. W jakiejś mierze jest to zapewne rzeczywistość deklaracyjna (tylko 31% samorządów miało uchwały o współpracy, a 47% – umowy dwustronne). Także administracja publiczna pozostaje jednym z najistotniejszych partnerów NGO's (65% organizacji kontaktuje się z nią), a wzajemne kontakty coraz bardziej się zacieśniają.

Natomiast na poziomie samorządów na ogólną liczbę 2478 istniejących gmin 1870 (tj. 75,5%) deklaruowało współpracę z podmiotami działającymi w sferze pożytku publicznego. Program współpracy z NGO's (obligatoryjny) uchwalilo 1096 (tj. 58,6%) gmin, z czego do 1 kwietnia 2004 r. 328 (tj. 29,9%). W owych 1096 gminach w pracach nad tworzeniem 473 programów uczestniczyły organizacje społeczne posiadające status pożytku publicznego, a 618 programów poddano konsultacjom społecznym.

Rozmiary finansowe współpracy nie są wcale małe. Ogólna wartość środków przekazanych w rozmaitych trybach przez różne szczeble instytucji publicznych i samorządowych organizacjom pozarządowym w 2004 r. wyniosła ponad 1 mld 143 mln zł. Niestety, przekazywanie to ma charakter „odgórny”. Nie rozwinęło się zbieranie środków „oddolnie”, a więc od obywateli. Ustawa o działalności pożytku publicznego wprowadziła mechanizm umożliwiający każdemu podatnikowi odliczenia i przekazania z należnego podatku PIT 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego. Niestety, „technologia” dokonywania odpisu jest dość skomplikowana. W 2004 r. z możliwości tej skorzystało 80 tys. podatników (tj. około 0,35%); wartość tego odpisu wyniosła około 10 mln zł.

## WNIOSKI Z ANALIZ POPRZEDZAJĄCYCH BADANIA WŁASNE

- Trzeci sektor w Polsce nie ma jednolitego wizerunku. Organizacje społeczne postrzegają rzeczywistość, w której funkcjonują, odmiennie od instytucji samorządowych i publicznych. Jednym z głównych przekonań NGO's jest wiara we własną skuteczność i efektywność działań. Nie negując możliwości większej efektywności działań NGO's, trzeba jednak zauważyć, że często działają one na zasadzie podejmowania tych działań, na które są pieniądze, a pieniądze są na ogół w samorządach.

- Na rozmaitych poziomach współpraca dotyczy różnych priorytetów. Wykluczenie społeczne, czy szerzej problemy związane pomocą społeczną, są istotnym elementem wzajemnych działań od poziomu wojewódzkiego w dół (przy czym powiaty przejawiają często aktywność mniejszą niż województwa). Nie stanowią jednak, nawet na poziomie gminnym, priorytetów budżetowych. Widoczna jest dominacja działań związanych ze sportem i kulturą.

- Wszystkie działające w przestrzeni społecznej podmioty są świadome, iż muszą współpracować na obszarze zwalczania problemów społecznych. Samorządy dostrzegają jednak słabą kondycję finansową i organizacyjną wielu NGO's, organizacje zaś postrzegają samorządy przez pryzmat niechęci dzielenia się władzą i środkami. Problem budowania wzajemnego zaufania i poznawania się wciąż jest zadaniem aktualnym.

- Środowisko organizacji społecznych nie jest jednolite. Widoczne są w nim duże organizacje sieciowe oraz potężne jednostkowe, niemające problemów ze współpracą z instytucjami różnego szczebla. Działają także organizacje słabe kadrowo i finansowo. Niekiedy występują „unie personalne”: osoby pracujące w instytucjach samorządowych są zarazem liderami działań podejmowanych przez aktorów społecznych. W sytuacji konkurencyjności organizacji społecznych między sobą, takie organizacje są dla instytucji samorządowych łatwiejsze do zidentyfikowania.

- Samorządy preferują na ogół takie metody współpracy z NGO's, które nie pozbawiają ich wpływu na bieżące działania organizacji oraz nie ustawiają ich konkurencyjnie do samorządu. Dobrze zatem, jeśli działania takie mają charakter uzupełniający czy dodatkowy. Logika „zamiast” jest raczej niepopularna. Często także wykorzystywany jest raczej tryb dotowania niż przekazywania zadań.

- Każdy z samorządów ma obowiązek tworzenia rocznych programów współpracy z NGO's. Jednak tam, gdzie nie ma tradycji współpracy, programy takie są traktowane jako coś sztucznego i tworzone są z czysto formalnego punktu widzenia. Tam natomiast, gdzie takie tradycje są ugruntowane, są one kolejnym narzędziem poprawiającym wspólne działania. Aktywności lokalnej nie da się zadekretować, nawet jeśli instytucja dekretująca działa lokalnie.

## ZAŁOŻENIA BADAŃ WŁASNYCH

Elementem „wybieranym” było każdorazowo działanie lub program. Dopiero po jego wstępnej analizie identyfikowano lidera wiodącego i partnerów działania. Wybór oparty był na szeregu kryteriach:

- a) charakter działań (prewencyjne czy pomoc reintegracyjna);
- b) okres trwania działań (doraźne lub ograniczone w czasie czy długofalowe);
- c) grupa beneficjentów – osoby wykluczone lub zagrożone wykluczeniem;
- d) charakter poszukiwanych działań – partnerstwa, czyli inicjatywy złożone (nie brano pod uwagę działań indywidualnych, prowadzonych przez jedną organizację oraz samopomocowych prowadzonych przez jedną organizację na rzecz wyłącznie swoich członków);
- e) działanie widoczne na poziomie, na którym powstało (lokalnym lub ponadlokalnym), w chwili prowadzenia badań nie było ono w planach i zamiarach jego pomysłodawców, lecz działaniem konkretnym i realizowanym lub już zakończonym; można było zatem mówić o rezultatach tej inicjatywy; działanie to musiało posiadać jakąś cechę szczególną, na którą zwrócono uwagę; w praktyce badawczej była to na ogół albo cecha „rzeczywistości zastanej”: innowacyjność pomysłu (nawet przy niewielkiej skali), działanie na rzecz specyficznej grupy beneficjentów (zagrożonej wykluczeniem społecznym), działania o wielkiej skali (co nie wykluczało również innowacyjności) albo cecha „rzeczywistości regulatywnej” (szczególnie innowacyjne, a przez to efektywne rozwiązania wzajemnej współpracy różnych podmiotów).

W toku procedury badawczej wyłoniono 8 inicjatyw. W każdym przypadku badanie składało się z wizyty badawczej (jednodniowej), podczas której przeprowadzano wywiad z partnerem społecznym i/lub wywiad z partnerem instytucjonalnym. Jeżeli nie było możliwości przeprowadzenia rozmów z dwoma partnerami, wówczas wybierano lidera działania. W tym kontekście nie wszystkie partnerstwa zostały przebadane „równo”. W miarę możliwości pozyskiwano także materiały i dokumenty dotyczące danej inicjatywy (sprawozdania, materiały informacyjne). Podczas każdej wizyty badawczej posługiwano się ujednoliconym formularzem zawierającym dyspozycje do wywiadu pogłębionego.

W celu stworzenia typologii badanych inicjatyw opracowano jej ogólne założenia (typy współpracy w ramach partnerstwa publicznego-społecznego).

Tabela 2. Typy współpracy w ramach partnerstwa publiczno-społecznego

Typ A – Pożytek publiczny	Typ B – Ekonomia społeczna	Typ C – Małe organizacje	Typ D – „Spaternalizowany”
<b>Główni aktorzy społeczni</b>			
Organizacje posiadające status pożytku publicznego	Przedsiębiorstwa społeczne (zatrudnienie socjalne), spółdzielnie i organizacje parabankowe	Głównie stowarzyszenia działające lokalnie i samopomocowe	Institucje samorządowe (OPS) lub publiczne niższego szczebla (WUP i PUP) oraz organizacje społeczne „klientelistyczne” (zależne od samorządu finansowo i personalnie)
<b>Główne instrumenty prawne</b>			
Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	Ustawa o zatrudnieniu socjalnym Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy	Ustawa o stowarzyszeniach	Ustawa o finansach publicznych, Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym, Ustawa o pomocy społecznej
<b>Partnerzy instytucjonalni</b>			
Centralne instytucje publiczne, wojewódzkie i samorządy trzech szczebli oraz inne organizacje społeczne i infrastrukturalne	Centralne instytucje publiczne, wojewódzkie i samorządy trzech szczebli oraz inne organizacje społeczne i infrastrukturalne oraz sektor prywatny	Samorządy szczebla gminnego lub powiatowego	Samorządy szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego
<b>Zagrożenia</b>			
Dyskryminacja organizacji nieposiadających statusu pożytku publicznego przez partnerów instytucjonalnych. Instrumentalne traktowanie statusu pożytku publicznego jako łatwiejszego sposobu działania	Prowadzenie aktywności skierowanej na zysk pod pozorem działań integracyjnych. Specjalizacja w uzyskiwaniu środków publicznych przy dominacji odgórnego tworzenia ekonomii społecznej	Słabość finansowa i organizacyjna, dożytność działań. Brak liczenia się z tego typu aktorami przy opracowywaniu strategii rozwoju lokalnego	Powstawanie pseudospołecznych inicjatyw (brak autentycznych liderów) i sztuczne uzupełnianie aktywności instytucjonalnej

Źródło: Zestawienie własne.

## PRZEBADANE PARTNERSTWA/PROGRAMY ORAZ ICH CECHY

Do badań ostatecznie wybrano 8 różnego typu przedsięwzięć i zarazem partnerstw. Tabela 3 (s. 43) zawiera ich zestawienie wraz z odniesieniem do cech wyboru. W badaniach rzadko występuje typ A (ograniczający się wyłącznie do organizacji pożytku publicznego). W praktyce szereg badanych organizacji miało ten status, ale dla potrzeb niniejszego projektu – badanie partnerstwa – okazał się on czynnikiem drugorzędny i nie stanowił kryterium wyboru organizacji do badania.

## WNIOSKI Z BADAŃ WŁASNYCH

- Większość przebadanych inicjatyw i partnerstw charakteryzowała się niewielką skalą działań. Nie można jednak wyprowadzać z tego faktu prostego wniosku, iż buduje się drogie modele pomocy dla jednostek. Występują bowiem problemy z rekrutacją beneficjentów do programów pomocowych. Widoczne są przy tym dwie tendencje – albo program jest „ogólnie dostępny”, albo wejście do niego jest obwarowane rygorystycznymi kryteriami. W pierwszym przypadku można mówić o większych szansach na działania dla sporej liczby osób. W praktyce i tu widoczny był brak chętnych beneficjentów oraz obniżona efektywność działań wobec tych, którzy się zgłosili. W drugim natomiast widoczne jest dokładne selekcionowanie „na wejściu”, co wyraźnie poprawia efektywność, ale obniża skalę działań.

- Można zatem wskazać kilka faktów: po pierwsze, nie wszyscy wykluczeni mają zamiar brać udział w programach integracyjnych. Po drugie, większość nawet efektywnych programów integracyjnych, z punktu widzenia „głównego nurtu” życia społecznego, nie oferuje integracji na zbyt wysokim poziomie (status społeczny zintegrowanych beneficjentów nie jest wysoki). Po trzecie, w wielu niegdyś problemowych i uzależnionych od działań pomocowych środowiskach widoczna jest aktywność emigracyjna. Jednostki najbardziej aktywne wyjeżdżają do pracy za granicą albo przed uczestnictwem w jakichś programach albo zaraz po zakończeniu w nich aktywności.

- Pojawia się zatem problem rozwarstwiania się grup problemowych. Potencjalni beneficjenci, z myślą o których tworzy się programy, nie chcą brać w nich udziału, ponieważ znajdują inne bardziej atrakcyjne oferty. Pozostają natomiast beneficjenci, których

programy nie uwzględniają, bowiem nie roszą oni większych nadziei na sukces integracyjny.

- Większość badanych działań to inicjatywy ciekawe w aspekcie pewnej idei, ale zarazem niekoniecznie nowatorskie, gdy idzie o ich realizację. Rzadko można znaleźć inicjatywy angażujące różnych partnerów w sposób dotychczas niestosowany (np. różne urzędy po stronie samorządów, czy współpracę aktorów społecznych i podmiotów biznesowych). Brakuje partnerstw istotnie zmieniających schematy działań biurokratycznych. Granice między urzędami są nieraz nie do przekroczenia nawet dla przedstawicieli różnych instytucji, a nie tylko organizacji społecznych. Niekiedy widoczny jest także brak współpracy między samymi organizacjami społecznymi działającymi na rzecz np. tej samej kategorii beneficjentów.

- Inicjatywy podejmowane na rzecz wybranych beneficjentów są zazwyczaj ulokowane w jakichś środowiskach lokalnych. Najczęściej jednak ani beneficjenci, ani działania podejmowane na ich rzecz nie znajdują oparcia lub kontynuacji w ramach danej wspólnoty. Nie ma, z nielicznymi wyjątkami, praktycznie programów, w ramach których działające w jakimś otoczeniu lokalnym NGO’s pragnęłyby zainteresować swoją aktywnością nie tylko władze lokalne, ale i mieszkańców. Z punktu widzenia procesu integracji wydaje się to być brakiem dość istotnym.

- Podejmowane działania są krótkookresowe. Większość z nich realizowana jest dzięki środkom zewnętrznym, często unijnym. Ich wykorzystywanie zawsze ma charakter czasowy, mają one bowiem ideę „pomocy na start”. W większości badanych przypadków nie służyły one tworzeniu możliwości działań długookresowych. Nawet bardzo dobrze pomyślane i zrealizowane programy, a nadto niezwykle pożyteczne, nie znajdują kontynuacji z powodu braku alternatywnych źródeł finansowania. Ani organizacje, ani samorządy po wyczerpaniu środków zewnętrznych na ogół nie prowadzą dalej takich programów, lecz tworzą nowe działania. Innymi słowy, II edycja jakichś działań to rzadkość, a ciągłość jest wręcz niespotykana. Niekiedy można nawet podejrzewać, że programy są pochodną dostępnych środków. Dotychczasowa filozofia wykorzystywania środków zewnętrznych winna mieć chyba inne założenia – nie tyle priorytetem powinno być ich wykorzystanie (co nie znaczy, iż jest to problem nieistotny), ile ich funkcja pobudzania aktywności lokalnej (dziś chyba w ogóle zapomniana).

- Wielu programom brak kontynuacji (np. za działaniami wsparcia psychologiczno-osobowościowego nie idą działania

szkoleniowe, a za tymi z kolei działania nakierowane na integrację kulturową lub widoczne bariery w ich otoczeniu społecznym i instytucjonalnym i tak nie pozwalają na ich pełne wykorzystanie przez beneficjentów (jednostka może być wspomagana psychicznie i przeszkolona, ale i tak nikt w jej dotychczasowym otoczeniu niczego od niej nie oczekuje, a na zmianę tego otoczenia nie ma w praktyce szans). Większość programów jest skierowanych na beneficjentów. Wydaje się jednak, że równie wiele problemów kryje się w środowisku, w którym przyszło im przebywać.

• Działania i partnerstwa inspirowane przez instytucje publiczne, duże i w jakiejś mierze zbiurokratyzowane, na ogół nie służą pobudzaniu aktywności lokalnej, lecz wzbudzają oczekiwania

zwiększonej pomocy. Instytucje i podmioty niższych szczebli nie czują się współautorami odpowiedzialnymi w jakiejś mierze za całość, lecz podwykonawcami, których odpowiedzialność jest ograniczona do powierzonych im zadań. Oczekiwania formułowane „na górze” są często inaczej reinterpretowane „na dole”. Przekłada się to na inne rozumienie priorytetów – np. instytucje sterujące chcą wypracowywać działania modelowe i za ich pomocą wpływać na zmianę systemu; instytucje i partnerzy niższego szczebla chcieliby objąć skuteczną pomocą jak największą populację beneficjentów. Jest to na pewno jakiś sposób na rozwiązywanie wielu problemów, ale twierdzenie, że przyczynia się on do wzrostu społecznej aktywności lokalnej jest nieco na wyrost.

Tabela 3. Działania wytypowane do badania oraz ich cechy

Działanie/program oraz lider i miejsce badania	Typ	Charakter działań	Typ beneficjenta	Czas realizacji projektu	Cecha szczególna
Bobolice gminą ludzi odpowiedzialnych za los osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – Bobolice, pow. koszański	C i D	Pomocowy	Osoby długotrwale bezrobotne	Rok (2006)	Działania inspirowane przez władze samorządowe szczebla podstawowego skierowane do osób z byłych PGR-ów z bardzo niskim wykształceniem (podstawowe i niepełne podstawowe). Działaniami objęto 69 beneficjentów
Uniwersytet Otwarty POKOLENIA – Stowarzyszenie Podkowan – Podkowa Leśna, pow. pruszkowski	C	prewencyjny	Osoby starsze	Długofalowy (w zamierzeniach) – 2006	Inicjatywa skierowana na poprawę jakości życia – współpraca samorządu i organizacji społecznej, 100 beneficjentów
Druga Szansa – Stowarzyszenie Otwarte Drzwi – Warszawa Wola	A	pomocowy	Osoby bezdomne	2 lata, planowana druga edycja – 2004/2006	Innowacyjna forma współpracy między partnerami (organizacją społeczną i szeregiem instytucji samorządowych) oraz efektywność działań (szanse na trwałe wyprowadzenie z bezdomności), niewielka skala – 18 beneficjentów – z powodu rygorystycznych kryteriów rekrutacji. Druga edycja może objąć 55 osób
Razem można więcej – Stowarzyszenie Emaus – Krężnica Jara, pow. lubelski	A i B	pomocowy	Osoby długotrwale bezrobotne	Rok (2006)	Współpraca organizacji społecznej i partnera biznesowego, niewielka skala – 22 beneficjentów
Zielone miejsca pracy – Stowarzyszenie EKON – Warszawa Mokotów/Ursynów	B	pomocowy	Osoby niepełnosprawne z upośledzeniem psychicznym	Długofalowe (od 2003)	Innowacyjny pomysł, dobra współpraca z różnymi podmiotami i duża skala działań – 818 beneficjentów
Samodzielnie w przyszłość – Stowarzyszenie B-4 – Rzeszów	C	prewencyjne	Młodzież przebywająca i opuszczająca domy dziecka	Rok (2006)	Specyficzna grupa beneficjentów i spora skala przedsięwzięcia – 150 beneficjentów
Praca w posagu – Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie oraz pow. gryficki i gmina Kamice	D	pomocowe	Młodzi bezrobotni z rodzin dotkniętych bezrobociem długookresowym	2 lata (2006–2008)	Innowacyjny pomysł w zamyśle, skierowany na zwalczanie zjawiska dziedziczenia bezrobocia w środowiskach wsi postpegeerowskich, angażujący szereg instytucji i organizacji społecznych różnego szczebla, niewielka skala – 100 rodzin
Partnerstwo Inicjatyw Nowohuckich – Ośrodek Kultury im. C.K. Norwida – Kraków Nowa Huta	B i C	pomocowe	Osoby długotrwale bezrobotne	2 lata (2005–2007)	Innowacyjny pomysł (manufaktury przedsiębiorczości), mała skala działań – 26 beneficjentów

Źródło: Zestawienie własne.

• Każde partnerskie działanie da się udaremnić za pomocą biurokracji. Zawsze w jej ramach znajdują się podmioty zachowawcze lub niechętne jakimś inicjatywom społecznym. Najefektywniejsze z tego punktu widzenia były te działania społeczne, którym nie tyle sprzyjała administracja, ale które w jej ramach miały „partnera strategicznego”. W badaniach był to przedstawiciel instytucji np. samorządowej, rozumiejący problem, którego dotyczyło działanie, i lobbował w swojej przestrzeni działania instytucjonalne na rzecz jego partnerskiego rozwiązania. Jeśli w wielu programach zwraca się uwagę na potrzebę znalezienia odpowiednich liderów społecznych, to chyba można także mówić o pewnej potrzebie zwrotnej – równie ważne jest znalezienie dobrego lidera instytucjonalnego lub działającego w ramach jakiejś instytucji (samorządowej lub publicznej).

• Na styku samorządu/organizacje społeczne o efektywności działań decydują także czynniki, które trudno brać pod uwagę na etapie planowania. Chodzi tu zwłaszcza o animozje personalne, walkę polityczną i osobiste ambicje. Najbardziej widocznym efektem ich realnego wpływu jest np. czas zawiązywania partnerstw między tego typu aktorami – na realizację szansę miały te, które zaistniały na początku kadencji. W okresie przedwyborczym nie ma szans na podejmowanie żadnych ryzykownych decyzji. Nie znaczy

to jednak, że mniejsza anonimowość występująca w środowiskach lokalnych musi mieć zawsze wydźwięk negatywny. Zdarza się bowiem, iż właśnie dzięki niej podejmowano szereg inicjatyw w środowiskach niegdyś bardzo pasywnych społecznie. Czynniki tych nie da się wyeliminować; raczej trzeba je uwzględnić w planowaniu działań realnych. Stwarza to inicjatorom działań dodatkową trudność – dobrze jest rozpoznać nie tylko problem i potencjalnych beneficjentów, ale także mieć rozeznanie co do postaw i zachowań potencjalnych partnerów.

• Nie wszystkie instytucje szczebla lokalnego czy ponadlokalnego mają jednakowy potencjał działania. Strukturą stosunkowo najłabszą w niniejszych badaniach okazywały się być PCPR-y.

• Zamożniejsze wspólnoty lokalne, zwłaszcza jeśli wyposażone są w kapitał społeczny, podejmują szereg inicjatyw, które można by nazwać bardziej jakościowymi niż stricte pomocowymi. Nie mając potrzeby rozwiązywania pilnych problemów związanych z wykluczeniem i skrajnym ubóstwem, rozwijają działania kulturalne i rekreacyjne. W tym sensie podziaty między wspólnotami zamożnymi a biednymi ulegają powiększeniu, nie tylko co do możliwości podejmowania jakichś działań, ale także co do ich odmienności. Nie można prowadzić prostych porównań aktywności społeczności lokalnych. Jakościowo często mają one całkowicie odmienny charakter.

• Warto jednak zauważyć, że inicjatywy, które można by nazwać jakościowymi, zostały także odnalezione w środowiskach w przeszłości bardzo problemowych i zaniedbanych. Nie negując zatem tezy o jakościowym rozwarstwianiu się środowisk lokalnych, trzeba zauważyć również, że wiele zależy także od lokalnych liderów społecznych i samorządowych. Efektywne okazywały się być zwłaszcza te działania, gdzie aktywność społeczna spotykała się ze zrozumieniem władz lokalnych oraz potrafiła dotrzeć i uaktywniać środowiska wiejskie. Te z kolei okazują się być (choć trzeba to uznać za hipotezę) także różnicowane między sobą w aspekcie kapitału społecznego.

- <sup>1</sup> Nie da się w sposób automatyczny przenosić wzorów działania NGO's w jednym regionie na inny, czy zaszczepiać wzory zewnętrznie w oderwaniu od ważnego aktora, jakim są samorządy. Istnieje zatem, zwłaszcza w środowisku wiejskim, wiele przesłanek ku temu, by nie tworzyć dwóch grup: aktywistów społecznych i samorządowców, bowiem często się one przenikają i to czasami z korzyścią dla NGO's. Powstają jednak w ten sposób trudne do rozwiązania dylematy: czy mamy do czynienia ze wspólnotą czy z siłą, z poczuciem bezpieczeństwa czy z paternalizmem, z konfliktem interesów czy z wzorem dobrej współpracy? Model NGO's działającego w oderwaniu od samorządu w małej gminie wiejskiej nie pasuje do jej funkcjonowania, chyba że znalazłyby się alternatywne źródła finansowania organizacji (*Monitoring...* 2005, s. 37–38).
- <sup>2</sup> Widoczny jest tu problem nakładania się ustaw. Wykładnia przepisów z Ustawy o pomocy społecznej jest nadrzędna względem Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Stwarza to komplikacje zwłaszcza na poziomie województwa, odpowiedzialnego za pomoc społeczną. Dlatego częściej stosuje się przepisy Ustawy o pomocy społecznej lub w ogóle ogranicza współpracę do tego obszaru. Większość pracowników urzędów wojewódzkich odpowiedzialnych za współpracę z NGO's zatrudnionych jest zresztą w wydziałach polityki społecznej (Rymsza, Makowski 2005, s. 114). Drugi problem można nazwać kompetencyjnym, bowiem Departament Pożytku Publicznego, zajmujący się kwestiami wynikającymi z Ustawy o działalności pożytku publicznego, powstał w Ministerstwie Polityki Społecznej, które bardziej związane jest z Ustawą o pomocy społecznej (pomoc społeczna i działania charytatywne zarazem to dwa obszary pożytku publicznego – *Dyskusja...* 2005, s. 68).
- <sup>3</sup> Zjawisko to jest w znacznej mierze spowodowane brakiem reformy sektora pozarządowego oraz wizji i spójnej polityki państwa wobec organizacji pozarządowych, czego efektem jest z kolei zachowanie starych, postkomunistycznych struktur klientelistycznych (m.in. w sporcie) i upolitycznienie relacji pomiędzy sektorem pozarządowym a rządowym i samorządowym (Gliński 2004, s. 230).

## LITERATURA

- Arczewska M., Makowski G. (2005), *Fundusz Inicjatyw Obywatelskich – szanse i zagrożenia*, „Trzeci Sektor” nr 2.
- Boni M. (1999), *Rola i szanse organizacji pozarządowych*, w: S. Golinowska, D. Głogosz (red.), *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, IPISS, Warszawa.
- Dąbrowska J., Gumkowska M., Wygnański J. (2003), *Wolontariat, filantropia i 1%. Raport z badania 2003*, Klon/Jawor, Warszawa.
- Dyskusja ekspercka na temat funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (2005), „Trzeci Sektor” nr 3.
- Faliszek K. (2005), *Lokalna polityka społeczna a aktywność sektora obywatelskiego*, w: *Aktywizacja środowisk lokalnych*, BRPO, Warszawa.
- Frączak P. (2004), *Między współpracą a konfliktem: dylematy relacji między organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi*, w: M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, ISP, Warszawa.
- Frączak P., *Realizacja zasady partnerstwa wewnątrz trzeciego sektora*, tekst powielony.
- Gąciarz B., Pańków W. (2004), *Bariery rozwoju samorządności terytorialnej w Polsce*, w: H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Niepokoje polskie*, IFIS PAN, Warszawa.
- Gliński P. (2004) *Bariery samoorganizacji obywatelskiej*, w: H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Niepokoje polskie*, IFIS PAN, Warszawa.
- Gluziński A. (2005), *Nowe regulacje prawne i praktyka ich stosowania, w: Budowanie partnerstwa publiczno-społecznego – współpraca organizacji pozarządowych z administracją samorządową*, Materiały z konferencji w biurze RPO, Warszawa.
- Głogosz D., Strzezińska H. (1999), *Współpraca pozarządowych organizacji non-profit z administracją publiczną. Raport z badań empirycznych IPISS*, w: S. Golinowska, D. Głogosz (red.), *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, Warszawa, IPISS.
- Golinowska S. (1998), *Economic and Labour Market Development and International Migration – Czech Republic, Germany, Poland, Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek Pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Niemcy*, IPISS, Warszawa.
- Grosse T.G. (2003), *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, ISP, Warszawa.
- Gumkowska M., Herbst J., Niecikowska R., Wygnański J. (2004), *Głos w dyskusji nad strategią wspierania inicjatyw obywatelskich. Wybrane wyniki najnowszych badań*, Klon/Jawor, Warszawa.
- Herbst J. (2005), *Stare problemy wedle nowych regul. Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją w świetle badań ilościowych*, „Trzeci Sektor” nr 3.
- Łazarowicz-Kowalik M. (2005), *Wybrane problemy z dyskusji eksperckiej*, w: M. Rymsza, G. Makowski, *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, ISP, Warszawa.
- Mandes S. (2004), *Przykłady udanej współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Dobre praktyki*, FRDL, Warszawa.
- Monitoring działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – raport z badań* (2005), Stowarzyszenie KLON/JAWOR.
- Rymsza A. (2005a), *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Trzeci Sektor” nr 3.
- Rymsza M. (2005b), *Polityka państwa wobec trzeciego sektora: nie tylko jedna ustawa*, „Trzeci Sektor” nr 3.
- Rymsza M., Makowski G. (2005), *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, ISP, Warszawa.
- Schimanek T. (2004), *Prawo jednego procenta w Polsce – obawy i wyzwania*, w: M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, ISP, Warszawa.
- Skrzypiec R. (2005), *Realizacja zasady partnerstwa między III sektorem a instytucjami samorządu terytorialnego*, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy FRSO Warszawa, tekst powielony.
- Sprawozdanie z działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, za okres od dnia jej wejścia w życie do dnia 31.12.2004 r.* (2005), Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa.
- Tracz T. (2005), *Niektóre aspekty współpracy władz publicznych z sektorem pozarządowym – niewykorzystane możliwości i mankamenty systemowe*, „Trzeci Sektor” nr 3.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (2003), DzU nr 96, poz. 873.
- Wilkin J. (2005), *Głos w dyskusji – Jaka ekonomia społeczna w Polsce*, „Trzeci Sektor” nr 2.
- Wyka A., Kościński A. (2004), *Elementy wzoru obywatela w świetle oczekiwań Polaków A.D. 2002*, w: H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Niepokoje polskie*, IFIS PAN, Warszawa.
- Wywiad z dyrektorem Departamentu Pożytku Publicznego w Ministerstwie Polityki Społecznej K. Więckiewiczem, Widziane z drugiej strony* (2005), „Trzeci Sektor” nr 3.
- Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi* (2004), MPIPS, Warszawa (dokument wypracowany wspólnie z RDPP dostępny na stronach www.mps.gov.pl).

## SUMMARY

The period of spontaneous social action is already passing. At present more professional action is acquiring significance. They require the different infrastructure of both personnels as well as different legal tools and financial housemaids of effective activity as well as the interaction between all sorts subjects. In Poland a system aptness was created for action of this type. The text consists of two parts. In first they analysed accessible materials and documents concerning the interaction of charter organizations with public and

self-government institutions of different rank. System putting up the activity of this type was also in short reconstructed. In the second part research findings of own concerning beloveds of action were presented (8 initiatives were examined). In this action every single time a collaboration of different partners, focussed around was evident, of problems of social expelling. Examinations were carried out on the land of entire Poland. Conclusions are finishing the whole. One from actual in this context of matters a necessity of hierarchical examining grassroots initiatives seems to be. On the split level of the given activity because it is differently perceived by very actors of action.