

UDZIAŁ NGOs W TWORZENIU SAMORZĄDOWEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Dariusz Zalewski
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Paweł Poławski
Instytut Socjologii UW

UWAGI WSTĘPNE: DLACZEGO NGO?

Podstawowe pytanie, jakie w kontekście tytułu artykułu należałoby postawić, powinno brzmieć mniej więcej tak: jakie argumenty przemawiają (bądź też nie) za udziałem organizacji pozarządowych (NGO – *non-governmental organization*) w tworzeniu samorządowej polityki społecznej? Sięgając do historii rozwoju polityki społecznej wiemy, że ewoluowała ona od mniej do bardziej zinstytucjonalizowanych form społecznego wsparcia organizowanego wokół lokalnych wspólnot, przy znacznym udziale organizacji dobroczynnych i filantropijnych. Kiedy zatem mówimy o samorządowej polityce społecznej z udziałem organizacji pozarządowych, to w gruncie rzeczy sięgamy do tradycji, która w znacznym stopniu kształtuje nasze wyobrażenia o dobrze urządzonej życiu zbiorowym. Musimy jednak pamiętać, że polskie doświadczenia w zakresie rozwoju polityki społecznej, przynajmniej z okresu PRL-u, są kompletnie różne od rozwiązań, które były stosowane jako konsekwencja kumulacji i ciągłości doświadczeń w krajach zachodniej demokracji.

Innymi słowy, płaszczyzną odniesienia dla reform polityki społecznej w Polsce w kierunku jej usamorządowienia i „obywatelnienia” nie były raczej własne doświadczenia, lecz te, których reprezentantami były kraje ugruntowanej demokracji¹. Powrót do demokratycznego systemu politycznego i gospodarki rynkowej oznaczał powrót „do korzeni” w tym sensie, że samorządową politykę społeczną z udziałem organizacji III sektora uznajemy za immanentną cechę demokratycznego społeczeństwa, które poprzez instytucje samorządu oraz organizacje pozarządowe może artykułować własne interesy i formułować sposoby realizacji tychże interesów.

Wśród argumentów przemawiających za usamorządowieniem i „obywatelnieniem” polityki społecznej często pojawiają się także takie, które odwołując się do ekonomicznej racjonalności wskazują, że zarówno administracja samorządowa, jak i organizacje III sektora potrafią znacznie lepiej niż administracja centralnych organów państwa rozpoznawać społeczne potrzeby członków lokalnych wspólnot i efek-

tywniej alokować publiczne pieniądze². Znaczenie tych argumentów jest niebagatelne i z pewnością mogłyby być one rozstrzygające w dyskusji o kierunku zmian w polityce społecznej, gdyby nie pewne ograniczenia o charakterze epistemologiczno-metodologicznym.

Po pierwsze, kwantyfikowanie i porównywanie rezultatów osiągniętych przez takie czy inne podmioty życia zbiorowego jest niezwykle trudne, o ile w ogóle możliwe, i raczej jesteśmy skazani na odwoływanie się do zdroworozsądkowych intuicji niż do dobrze skwantyfikowanych danych o faktycznych efektach działania. Aby móc oszacować efektywność alokacji samorządowej polityki społecznej prowadzonej z udziałem organizacji pozarządowych, powinniśmy mieć możliwość porównania jasno zdefiniowanych efektów tejże polityki, przy dających się wyodrębnić kosztach, z efektami alternatywnych wzorów alokacji, realizowanych przez inne podmioty w określonym miejscu i czasie, przy założeniu, że wszelkie inne czynniki wpływające na efektywność są stałe.

Inaczej mówiąc, wiarygodne dane o różnicach w efektywności lokalnych polityk, realizowanych przez rozmaite układy partnerów społecznych, należałoby zbierać, odwołując się do rozmaitych schematów eksperymentalnych; skądinąd jednak wiemy, że analiz opartych na danych z eksperymentów lub quasi-eksperymentów przeprowadza się w Polsce niewiele. A nawet jeśli koszty funkcjonowania organizacji pozarządowych faktycznie są relatywnie niższe w porównaniu z kosztami jednostek administracji publicznej – co wcale nie jest takie pewne – to nie musi to wcale oznaczać większej efektywności NGOs, jeżeli weźmiemy pod uwagę fakt, że ponoszone koszty powinniśmy konfrontować z osiąganymi rezultatami, a te przynajmniej w jakiejś mierze są funkcją choćby profesjonalizmu odpowiednio wynagradzanej kadry³.

W rezultacie nawet oczywiste, wydawałoby się, argumenty wskazujące na to, że organizacje pozarządowe zaspokajają społeczne potrzeby znacznie taniej, m.in. dzięki pracy wolontariuszy oraz stosunkowo niskim kosztom utrzymania personelu, są bardzo wrażliwe na krytykę.

Po drugie, na wiele rodzajów rozmaitych usług i świadczeń socjalnych nie ma cen rynkowych lub trudno je ustalić, a bez nich ekonomiczna kalkulacja jest po prostu niemożliwa.

Po trzecie wreszcie, nawet gdyby udało się zdobyć jednoznaczne dane o kosztach i efektywności rozmaitych prowadzonych lokalnie działań, to mogłoby się okazać, że kłopotliwa staje się tradycyjna klasyfikacja ich realizatorów, a rozróżnienia między administracją publiczną, zorientowanym na zysk sektorem przedsiębiorstw i działającym non-profit III sektorem – nieco bardziej rozmyte niż zwykle – przyjmuje się do celów analitycznych. Problem choćby w tym, że część NGOów prowadzi działalność gospodarczą lub quasi-gospodarczą, pobierając od klientów opłaty w ramach działalności statutowej odpłatnej lub odrębnej działalności gospodarczej⁴. Pomijając kwestię celów, na które deklarowane i faktycznie przeznaczane są wypracowywane środki, także mechanizmy konkurencji na lokalnych quasi-rynkach usług publicznych wymuszają ekonomizację strategii działania, rynkową logikę zarządzania i upodabniają część tego, co mamy za III sektor do sektora przedsiębiorstw.

Z drugiej strony dystynkcja między tym, co samorządowe i tym, co pozarządowe także wydaje się w niektórych przypadkach kłopotliwa – choćby w odniesieniu do klubów sportowych, które (co wynika z danych o finansach III sektora) są w lokalnych budżetach traktowane priorytetowo i (co z kolei sugerują dane z badań o funkcjonowaniu Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) stanowią – także dzięki różnym personalnym koalicjom – osobną i uprzywilejowaną kategorię w lokalnych planach współpracy samorządu z NGOów. Część z organizacji pozarządowych jest od lat funkcjonalnie związana z lokalną administracją i dzięki swojej specjalizacji stanowi jej dopełnienie (Frieske 2005b). Jednostki samorządu same mogą też występować w roli założyciela fundacji.

Nie deprecjonując wszakże *en bloc* znaczenia argumentacji ekonomicznej, dla wielu bardziej przekonujące wydają się być argumenty politologiczno-socjologiczne, w których podkreśla się, że zarówno organy samorządu terytorialnego, jak i organizacje pozarządowe tworzą substancjalną część demokracji i że za ich pośrednictwem możliwa jest realizacja obywatelskich aspiracji uczestnictwa w demokratycznym ładu; rachunek ekonomiczny wydaje się mieć w takiej argumentacji drugorzędne znaczenie – demokracja musi kosztować. Dla niektórych badaczy życia społecznego instytucje samorządu terytorialnego oraz organizacje III sektora stanowią wręcz esencję społeczeństwa obywatelskiego (Chimiak 2006, s. 10), które dzięki tym instytucjom może aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu społecznej rzeczywistości. Zatem to troska o rozwój społeczeństwa obywatelskiego uzasadnia dbałość o rozwój samorządowej polityki społecznej z udziałem organizacji pozarządowych.

Jednak także w tym miejscu musimy wyrazić swój sceptycyzm, tym razem co do sensu wykorzystania kategorii społeczeństwa obywatelskiego dla analizy interesującego nas problemu. Powodów, dla których tak sądzimy, dostrzegamy przynajmniej kilka.

Po pierwsze, pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” jest wieloznaczne; różnie było i jest rozumiane w filozoficznych rozważaniach nad zasadami porządku społecznego⁵. Odwołanie się do niego wymagałoby zatem mniej lub bardziej arbitralnego wyboru *definiens* i uzasadnienia, dlaczego właśnie takie, a nie inne znaczenie mu nadajemy.

Po drugie, zbyt frywolne posługiwanie się w rodzimej literaturze przedmiotu tym pojęciem sprawia, że często nie bardzo wiadomo, czy chodzi o kategorię opisową realnie istniejącego bytu, czy też o kategorię analityczną pomocną w zrozumieniu zachodzących procesów społecznych, o swoistą metaforę zmian ustrojowych. Zniechęcający jest brak poszanowania dla elementarnej precyzji języka naukowego dyskursu oraz konsekwencji jego stosowania, co jest przyczyną zgoła paradoksalnych konstatacji w niektórych naukowych publikacjach, które o dziwo, nikogo specjalnie nie dziwią⁶.

Po trzecie, w polskich realiach – jak sądzimy – pojęciu społeczeństwa obywatelskiego częściej nadaje się charakter normatywny, wskazując raczej na pożądany kierunek zmian niż opisując realnie istniejącą rzeczywistość.

Po czwarte wreszcie, same organizacje III sektora w Polsce wydają się być zorientowane raczej na „załatwianie spraw” i dostarczanie usług indywidualnym i instytucjonalnym klientom, niż na szeroko pojętą demokratyzację. W duchu Tocqueville'a i jego twierdzenia o stowarzyszeniach jako „szkołach demokracji” zwykle szuka się dowodów na to, że rozmaite mniej czy bardziej sformalizowane organizacje społeczeństwa obywatelskiego pełnią demokratyzującą rolę, niezależnie od ujawnianych świadomie celów działania i że ludzie stają się lepszymi obywatelami niejako przy okazji, jako produkt uboczny – powiedzmy – działalności w stowarzyszeniu filatelistycznym, fundacji prowadzącej odpłatną szkołę czy klubie sportowym. Łatwiej jednak pokazać, że obywatelskiej partycypacji i nabywaniu demokratycznych kompetencji

(a w pewnym stopniu także budowaniu zasobów tego, co zwykle mamy za kapitał społeczny) sprzyja chęć wyartykułowania i uzgodnienia grupowych interesów, a dialog prowadzony jest sprawnie, jeżeli przystępują do niego świadomi swoich celów interesariusze (Dzierzgowski 2008).

Co więcej, wsparcie dla inicjatyw obywatelskich to najważniejsze zadanie ledwie 1%, a jedno z zadań 9,5% wszystkich organizacji pożytku publicznego (OPP), natomiast działania na rzecz praw człowieka – najważniejsze zadanie 1,8% i jedno z zadań 6,9% OPP (Gumowska, Herbst 2006). Eksperti biorący udział w panelu *Indeks społeczeństwa obywatelskiego* oceniają też, że ponad połowa organizacji niekoniecznie przestrzega zasad demokracji we własnych działaniach i że działania NGO na rzecz demokracji *nie mają szerokiego poparcia lub/i nie są powszechnie rozpoznawalne* (*Indeks...* 2008, s. 50).

Sądzimy, że rzeczywistość znacznie łatwiej zrozumieć, jeśli porzucimy retorykę dyskursu prowadzonego w kategoriach społeczeństwa obywatelskiego, a sięgniemy np. do teorii grup interesu, gdyż zarówno administracja publiczna, jak i organizacje pozarządowe niewątpliwie takie grupy interesu tworzą. Pragniemy jednocześnie usilnie podkreślić, że pojęciu „grupa interesu” nie przypisujemy żadnych pejoratywnych konotacji, a stanowi ona dla nas tylko i wyłącznie użyteczną – jak sądzimy – kategorię analityczną. Proponujemy zatem odwołać się do teorii grup interesu nie przeciw kategorii społeczeństwa obywatelskiego (do której będziemy od czasu do czasu odnosić się), ale zamiast niej, będąc w pełni świadomi faktu, że w rozmaitych koncepcjach społeczeństwa obywatelskiego grupy interesu stanowią jego konstytutywny element.

Analiza samorządowej polityki społecznej z udziałem organizacji pozarządowych powinna uwzględniać odpowiedzi na trzy podstawowe pytania. Po pierwsze, jakie są wady i zalety uprzywilejowanej pozycji instytucji administracji samorządowej w zakresie realizacji zadań polityki społecznej? Po drugie, jakie są wady i zalety realizacji zadań polityki społecznej przez organizacje pozarządowe? Po trzecie wreszcie, jakie są warunki dobrej kooperacji między administracją samorządową a organizacjami III sektora i jak owa kooperacja układa się w polskich realiach? Odpowiedzi na dwa pierwsze pytania mają charakter teoretyczny w tym sensie, że wymagają odwołania się do zagregowanej i utrwalonej w ramach teorii organizacji i grup interesów wiedzy dotyczącej funkcjonowania administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Odpowiedź na trzecie pytanie wymaga wglądu w empiryczną ewidencję, która nie tylko pokazywałaby jak jest, ale też jakie są wzajemne oczekiwania stron i możliwości ich zaspokajania, aby współpraca między administracją samorządową a organizacjami III sektora układa się względnie dobrze.

Poniższy tekst jest próbą odpowiedzi na postawione pytania, choć należy traktować go raczej jako propozycję dyskusji wokół podstawowych problemów realizacji samorządowej polityki społecznej z udziałem organizacji pozarządowych niż zwieńczeniem takiej dyskusji, która toczy się od lat i w której argumenty merytoryczne często przeplatają się z mniej lub bardziej skrywanymi interesami.

UPRZYWILEJOWANA ADMINISTRACJA PUBLICZNA VERSUS III SEKTOR

Zwolennicy rozwoju III sektora narzekają, że administracja publiczna (zarówno rządowa, jak i samorządowa) monopolizuje obszar polityki społecznej, marginalizując organizacje pozarządowe. Według J. Wygnańskiego: *W szerszym systemowym sensie nie udało się, (...) przełamać specyficznego zwyczaju, w którym organizacjom przypadają te działania, których służby publiczne po prostu nie chcą lub nie potrafią wykonywać. Jak dotąd niewiele, niestety, pomogły w tej sprawie ani ustawa o pomocy, ani nawet ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie* (Wygnański 2006, s. 338). Nie widzimy specjalnie dobrych powodów, aby z tą wypowiedzią nie zgadzać się, ale również nie dostrzegamy powodów, dla których miałoby być inaczej i dlaczego mielibyśmy wyrażać swoje zdziwienie, że jest właśnie tak. Wystarczy przecież uświadomić sobie tylko, odwołując się np. do podstawowych założeń liberalizmu, po które zresztą nader chętnie sięgają admiralicy społeczeństwa obywatelskiego, że ład społeczny kształtowany jest przez partykularne interesy jednostek, które owe interesy wnoszą do swoich organizacji, czyniąc je źródłem własnych korzyści. Zdawali sobie z tego sprawę również antyliberalni filozofowie rozprawiający o społeczeństwie obywatelskim, tacy jak Hegel czy Marks proponując, aby to państwo właśnie (w ujęciu Hegla administracja, w ujęciu Marksa proletariát) przełamywało partykularne interesy tych, którzy owe społeczeństwo tworzą. Wiemy jednak doskonale, że obaj bardzo pomylili się, pokładając nadzieję w państwie jako bezstronnym wyrazicielu interesu publicznego, które w rzeczywistości reprezentowane jest przez admini-

stracę publiczną tworzącą nie jedną, jak trafnie pokazuje G. Peters, ale wiele grup interesu (Peters 1999, s. 216).

Znaczenie przytoczonej wypowiedzi J. Wygnańskiego, jednego z czołowych przeciwników animatorów rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce, polega na tym, że dostajemy kolejny dowód na to, na co od lat wskazują badacze życia społecznego – szczególnie ci wywodzący się z kręgu tradycji neoinstytucjonalnej – że dla zrozumienia jego zasad użyteczne jest wyodrębnienie kilku poziomów instytucji odpowiedzialnych za osiągnięte rezultaty⁷. Rozgoryczenie, że *niewiele, niestety, pomogły w tej sprawie ani ustawa o pomocy, ani nawet ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie* po prostu wskazuje, że stajemy oto w obliczu dwóch porządków, spośród których jeden jest kształtowany wedle takich czy innych wizji ładu społecznego skodyfikowanych w określonych przepisach prawa wyznaczającego ramy tegoż ładu, drugi zaś jest kształtowany przez oddolnie krystalizujące się interesy, których pole realizacji wyznaczają owe przepisy⁸. Niedostosowanie reguł gry obu wymiarów życia społecznego (ogólnospołecznego i lokalnego) można by nazwać ułomną instytucjonalizacją czy też instytucjonalnym tarcieciem – ale nie o ocenie tu chodzi. Znacznie ważniejszym jest, szczególnie dla praktyków życia społecznego, aby nie tylko wyjaśnić taki czy inny proces, ale również wskazać na jego praktyczne konsekwencje.

Jeśli potraktujemy administrację samorządową i organizacje pozarządowe jako zorganizowane grupy interesu, to w świetle wcześniej przyjętych ustaleń o marginalizacji organizacji III sektora⁹ należałoby uznać, że obie strony rywalizują ze sobą o określone zasoby. Z pewnością nie jest to rywalizacja, w której występuje pełny konflikt interesów, tzn. że korzyści jednej ze stron są bilansowane stratami drugiej. Gdybyśmy mieli do czynienia z taką sytuacją, to jakakolwiek kooperacja nie byłaby możliwa, a to z kolei jest ewidentnie sprzeczne z empirią. Wiemy przecież, że samorzady lokalne, w takim czy innym zakresie, współpracują z organizacjami III sektora, a środki pochodzące z samorządowych zasobów stanowią jedno z najważniejszych źródeł przychodów organizacji pozarządowych¹⁰. Jak zatem pogodzić narzekania liderów III sektora, że administracja publiczna marginalizuje znaczenie organizacji pozarządowych w świadczeniu usług społecznych¹¹ z empirycznym doświadczeniem współpracy obu sektorów z jednej strony, oraz postawioną hipotezą o rywalizacji obu z nich z drugiej? Wydaje się, że jedyna sensowna odpowiedź jest taka, że obszar lokalnej polityki społecznej jest wysoce sfragmentaryzowany, a administracja publiczna broni swojej monopolistycznej pozycji tylko na części tego obszaru, pozostawiając resztę do zagospodarowania organizacjom pozarządowym.

Oddolna instytucjonalizacja obszaru samorządowej polityki społecznej zgodnie z partycularnymi interesami administracji, ale także zgodna z obowiązującą literą prawa – choć niekoniecznie z jego duchem – nie musi wszakże oznaczać jakiegokolwiek szkody dla realizacji interesu publicznego, tak jak działalność partycularnych grup interesu zorganizowanych w stowarzyszeniach czy fundacjach może przyczynić się do powiększania dobra wspólnego¹², pod warunkiem wszakże, że realizacja tychże interesów nie odbywa się kosztem takich czy innych grup beneficjentów, których dobrostan legitymizuje rozwój samorządowej polityki społecznej. Kłopot pojawia się wówczas, gdy administracja z jakichś powodów nie dostarcza określonych dóbr bądź usług jakiejś grupie osób jednocześnie blokując możliwości działania takim organizacjom pozarządowym, które chciałyby zaspokajać jej potrzeby¹³. Jeśli wierzyć zapewnieniom obu stron (przedstawicielom administracji i organizacji pozarządowych), że podstawową troską ich aktywności jest dobro świadczeniobiorców, to nie ma specjalnego znaczenia kto będzie dostarczał określonych dóbr czy usług¹⁴.

Co więcej, można sensownie dowodzić, że poszerzenie obszaru działalności organizacji pozarządowych następuje pewnych kłopotów, np. związanych z ich kontrolą w ramach ogólnych zasad funkcjonowania demokracji co – zdaniem A. Schicka – prowadzi do tego, że *większość organizacji pozarządowych narusza podstawowe zasady demokracji*, a uzasadnienia ich działania należy poszukiwać głównie wśród argumentów prakseologicznych¹⁵. Wprawdzie argumenty Schicka można uznać za niesatysfakcjonujące głównie w stosunku do tego segmentu organizacji, które realizują cele społeczne za publiczne pieniądze i muszą poddawać się różnym procedurom kontrolnym obowiązującym administrację publiczną, to ich znaczenie warte jest refleksji w kontekście uporczywego przedstawiania rozwoju III sektora jako immanentnego elementu systemu demokratycznego, któremu zagraża rozrost biurokracji.

Utrzymanie monopolu administracji na realizację określonych zadań z zakresu polityki społecznej, jak utrzymują przedstawiciele III sektora, wbrew – jak zakładamy – intencjom ustawodawcy, dowodzi, że oddolna

instytucjonalizacja tejże działalności przebiega niejako obok głównego nurtu zmian (ale nie wbrew nim, gdyż administracja musi działać w granicach i na podstawie obowiązującego prawa) i jest powodowana partycularnymi interesami członków administracji.

W obszernej literaturze przedmiotu poświęconej administracji publicznej jej krytycy, szczególnie związani z *Public Choice Theory*, wskazują, że biurokraci motywowani zasadą maksymalizacji użyteczności chętnie monopolizują i poszerzają obszar swojej aktywności, gdyż przynosi to im wymierne korzyści dochodu, prestiżu, władzy etc. Wprawdzie istnieją całkiem racjonalne kontrargumenty wskazujące na to, że poszerzanie obszaru działania administracji wcale nie leży w jej interesie, a więc jest sprzeczne z ekonomiczną zasadą maksymalizacji użyteczności¹⁶, to jednak utrzymanie monopolu (*status quo*) jest czymś innym niż poszerzanie obszaru aktywności. W tym drugim przypadku mamy do czynienia z przyrostem rozmaitych zadań do wykonania, co przy ograniczonych środkach budżetowych samorządów terytorialnych może oznaczać pogorszenie ekonomicznych warunków działania, a także zaburzenie dotychczasowych rutyn aktywności. Obrona monopolistycznej pozycji, którą rozumiemy jako zachowanie stanu posiadania, takiego ryzyka nie niesie, gdyż oznacza petryfikację zasad i struktur wykonawczych organizacji biurokratycznych, a ponadto zmniejsza prawdopodobieństwo zakwestionowania przydatności rozmiaru takiej czy innej struktury administracyjnej, gdyby monopol ten został naruszony i zmniejszono zakres działania administracji. Innymi słowy, ekonomiczne teorie grup interesów wiele wnoszą do naszego zrozumienia procesu monopolizowania przez administrację publiczną obszaru aktywności polityki społecznej, o ile porzucimy dość wątpliwe wyjaśnienia dotyczące rozrostu struktury administracyjnej państwa.

Musimy jednak zauważyć, że istnieją określone trudności z interpretacją i uśpójnieniem konkluzji, jakie z teorii grup interesu wypływają. Otóż dla zwolenników *Public Choice Theory* nie ma wątpliwości, że należy zakres działalności administracji publicznej ograniczyć, gdyż jako grupa interesu dba przede wszystkim o własne korzyści, ale niekoniecznie o publiczne, i pozostawia znacznie większy zakres swobody obywatelom, którzy zadbaliby o własne potrzeby w ramach rynku czy quasi-ryнку. Jednakże, gdyby przyjąć za zadowalające wyjaśnienia M. Olsona osadzone w ramach teorii produktów ubocznych, że korzyści publiczne są tylko produktem ubocznym rzeczywistego zrzeszania się jednostek (a faktycznie jest nim maksymalizacja użyteczności członków organizacji – Olson 1965, s. 5–8)¹⁷, czy też wnioski R. Salisbury'ego w ramach jego teorii wymiany wskazujące, że członkowie grup interesu zainteresowani są zrzeszaniem się przede wszystkim w zamian za stałą pracę w obsłudze nowej organizacji (Sabatier 1995, s. 203), to nie wiadzieć czemu przedstawiciele III sektora mieliby być lepszymi realizatorami dobra wspólnego niż administracja publiczna. Z pewnością nie mogą o tym świadczyć deklarowane powody, dla których działacze NGOs podejmują się aktywności w obrębie III sektora. Wprawdzie nie widać powodów, aby nie wierzyć w dobre intencje działaczy społecznych, ale zastanawiające jest to, że w analizach ich motywacji pomijane są partycularne interesy jednostek w znaczeniu, jakie jest im przypisywane w teoriach grup interesu, a odnoszące się do korzyści materialnych, prestiżu czy bezpieczeństwa socjalnego członków organizacji¹⁸.

Wydaje się, że mamy do czynienia z pewną niespójnością analiz III sektora w Polsce, gdyż z jednej strony wśród rozmaitych korzyści jego rozwoju podkreśla się fakt, że tworzy on nowe miejsca pracy (co należałoby pewnie interpretować jako efekt uboczny dbałości o dobro wspólne), z drugiej wszakże marginalizuje się znaczenie takich argumentów (i nie poddaje się ich empirycznej weryfikacji), że idea dobra wspólnego może być tylko efektem ubocznym przedsiębiorczości takiej kategorii ludzi, którzy budują nowy sektor pracy zgodnie z zasadą maksymalizacji własnej – a nie cudzej – użyteczności i nie wiedzieć czemu miałyby to oznaczać coś złego w czasach, w których otwarcie promuje się przedsiębiorczość jednostek.

Uwzględnienie w dyskusji o roli organizacji pozarządowych w lokalnej polityce społecznej argumentu o monopolizacji przestrzeni publicznej przez administrację jest ważne, jeśli uwzględnić przestrożę utrzymaną w duchu Hayekowskiej „konstytucji wolności”, że nie ważne, czy państwo, czy rynek jest odpowiedzialny za realizację usług społecznych, ważne, aby przeciwdziałać monopolowi (Hayek 2006, s. 281–299). Doświadczenie z monopolem jest szczególnie dobrze znane w naszej części Europy i nie trzeba specjalnie nikogo przekonywać do tego, że jego konsekwencją jest nieoptymalna podaż dóbr i usług przy znacznie wyższych kosztach ich „produkcji” w porównaniu z modelem rynkowym, co skutkuje społeczną stratą netto. Rozwiązaniem problemów związanych z monopolem administracji na

dostarczanie dóbr i usług publicznych, które przypadło do gustu „przyjaciółom rynku” i które znalazło rozwinięcie w tzw. nowym zarządzaniu publicznym (*New Public Management*), była idea stworzenia lokalnych quasi-rynków na świadczenie rozmaitych usług społecznych z udziałem organizacji pozarządowych i firm działających dla zysku. W konsekwencji implementacji tej idei usługi w sferze publicznej zaczęły być dostarczane nie przez pojedynczych aktorów, ale – także pod hasłem subsydiarności – przez rozmaite ich konfiguracje. Państwo, czy raczej administracja publiczna, nie jest w wielu przypadkach wyłącznie zleceniodawcą, stając się partnerem lub kooperantem organizacji III sektora albo przedsiębiorstw w realizacji zadań publicznych – wystarczy wspomnieć rozmaite formy partnerstw (publiczno-prywatne, publiczno-społeczne, lokalne etc.) popularne i propagowane w ostatnim czasie po obu stronach Atlantyku – także w Polsce.

Z oceną promowanej także przez zwolenników rynku współpracy bywa rozmaicie. Amerykańskie analizy poświęcone partnerstwom publiczno-prywatnym sugerują, że rozmaite usługi we współpracy z sektorem prywatnym i NGOs faktycznie dostarczane są taniej, jednak często kosztem równości dostępu, jakości i z pominięciem bardziej „kłopotliwych” świadczeniobiorców (Sanger 2003). Prywatyzowanie i kontraktowanie niekoniecznie wpływa także na rozległość struktury biurokracji – administracja publiczna, nawet jeśli nie dostarcza usług bezpośrednio, to musi przecież zadbać o przestrzeganie procedur kontraktowania czy o terminowe finansowanie przedsięwzięć (Vaillancourt-Rosenau nr. 2000). Oczywiście, można założyć, że dzięki bardziej intensywnej współpracy między sektorami i naciskowi na uyrunkowanie mechanizmów produkcji i świadczenia usług w sferze bezpieczeństwa i dobrobytu rośnie menedżerski potencjał administracji publicznej, postępuje „moralna regeneracja” rynku (w Polsce używane jest w tym przypadku hasło „ekonomia społeczna”), zwiększa się *know-how* każdej ze stron, bardziej równomierny – a więc i sprawliwszy – staje się podział ryzyka związanego z inwestycjami w to, co wspólne, bardziej równomierny jest podział odpowiedzialności i rośnie potencjał trafniejszego diagnozowania lokalnych problemów i mobilizacji do ich rozwiązywania (Zybała 2007). Jednak okazuje się także, że potencjalne korzyści są równoważone przez rozmaite niepożądane skutki uboczne – na przykład przez swoisty *brain drain* wykwalifikowanych kadr administracji publicznej przez co lepiej zorientowane w realiach rynku usług publicznych NGOs czy firmy, a co za tym idzie także przez większe z konieczności nakłady na wynagrodzenia we wszystkich sektorach i w rezultacie wyższe koszty funkcjonowania (Sanger 2003, s. 106–107). Co więcej, i co wydaje się istotne w kontekście wcześniejszych rozważań, także zwolennicy nowego publicznego zarządzania, decentralizacji i kontraktowania usług publicznych przyznają, że organizacje pozarządowe obsługują interesy tylko wybranych grup i z założenia *wykluczają ze sfery swych zainteresowań inne grupy* (Osborne, Gaebler 1992, s. 463).

Należy zauważyć, że w powyższym, cytowanym za Osbornem i Gaeblerem, stwierdzeniu zawiera się odwrotność tego, o czym mówią działacze sektora pozarządowego zarzucający administracji publicznej wykluczanie określonych grup beneficjentów (np. bezdomnych) z obszaru świadczeń społecznych. Nie widzimy żadnego powodu, aby kwestionować prawdziwość obu tych stwierdzeń, ani też doszukiwać się jakiegokolwiek sprzeczności między nimi. Co więcej, zakładamy, że w ich prawdziwości tkwi szansa na rozwój współpracy między obu sektorami tak, aby maksymalizować użyteczność potencjalnych świadczeniobiorców usług społecznych pod warunkiem wszakże, że administracja publiczna i organizacje pozarządowe nie są zainteresowane marginalizacją tych samych grup beneficjentów. Nawet gdyby tak było, to w ramach

kooperacji międzysektorowej należałoby koncyliacyjnie wytyczać obszary własnych kompetencji (i – w jakimś zakresie – monopolu) tak, aby ograniczać obszar „ziemi niczyjej”.

NGOs A REALIZACJA LOKALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Odpowiadając na pytanie o to, jak przedstawia się udział organizacji pozarządowych w realizacji lokalnej polityki społecznej – w kontekście wcześniejszych rozważań – warto wskazać na kilka prawidłowości relacji między III sektorem a administracją publiczną w Polsce. Warto choćby dlatego, żeby uwrażliwić Czytelnika na – sygnalizowane w tekście wcześniej – zróżnicowanie tak samego III sektora, jak i obszarów potencjalnej współpracy z jednostkami administracji publicznej, a co za tym idzie także na zróżnicowanie grupowych i instytucjonalnych interesów zaangażowanych w tym obszarze działań, który chcemy nazywać polityką społeczną.

Zauważmy najpierw, że relacje między administracją i organizacjami III sektora mają swoją dynamikę kształtowaną przez kolejne regulacje prawne, ogólny klimat mniej lub bardziej sprzyjający współpracy i zaufaniu w różnych okresach oraz przez możliwości obu zainteresowanych stron. Ogólnie rzecz biorąc – relacje te są obecnie bardziej intensywne tak w zakresie realizacji zadań publicznych, jak i wspólnego formułowania celów działania (a w każdym razie stopniowego tworzenia możliwości formułowania celów w ramach np. prac nad lokalnymi strategiami rozwiązywania problemów społecznych). Ocena tych relacji bywa różna. T. Schimanek, np. wskazując na obiektywne przyczyny braku odpowiedniej atmosfery dla partycypowania organizacji pozarządowych we wspólnych z administracją działaniach, pisze, że: *Co najmniej do końca lat dziewięćdziesiątych polski trzeci sektor zajmował się przede wszystkim konsumpcją ogromnej, głównie amerykańskiej pomocy. Z władzą nie trzeba było prowadzić dialogu, bo niewiele zabierała i niewiele dawała. Jednocześnie organizacje chętnie odnajdywały się w stosunku podległości do instytucji publicznych, godząc się na rolę zleceniobiorców zadań, których administracja rządowa czy samorządowa nie miała siły lub chęci wykonywać. A to nie wymagało dialogu* (Schimanek 2008, s. 25). Nie zmienia to jednak faktu, że kooperacja – jeśli za jej wskaźnik przyjmijemy wielkość przekazywanych środków – rozwija się. Dane dotyczące finansów III sektora sugerują mianowicie, że udział środków publicznych zarówno w zasobach finansowych tego sektora w całości, jak i – przeciętnie rzecz biorąc – w budżetach organizacji zwiększał się od początku transformacji. W 1992 r. 15% organizacji otrzymywało wsparcie z samorządu terytorialnego (Wygnański 2002, s. 8), w 2003 r. – ponad 45%, a w 2005 r. – 43% (Gumkowska, Herbst 2006, s. 43). Udział środków publicznych w całości finansów III sektora wynosi obecnie niemal 35%, czyli około 5% więcej niż w 2003 r.

Charakterystyczne dla bieżącej dekady jest to, że szybciej zwiększa się znaczenie środków przekazywanych organizacjom przez administrację centralną (wedle szacunków Stowarzyszenia KLON/JAWOR w 2003 r. wyniosły one 13,1% zasobów finansowych sektora, a w 2005 – 22,3%), a relatywnie maleją te, które przekazywane są przez administrację lokalną – samorządy gminne i powiatowe (16,5% całości zasobów sektora pozarządowego w 2003 r. i 13,5% w 2005 r.; Gumkowska, Herbst 2006, s. 42). Zmianę w strukturze środków należy zapewne wiązać z jednej strony z wejściem w życie i wdrażaniem zapisów Ustawy o organizacjach pożytku publicznego i o wolontariacie, która przynajmniej do pewnego stopnia uporządkowała relacje między sektorami, a z drugiej z tym, że to administracja centralna stała się dysponentem dużej części środków unijnych dostępnych w ramach rozmaitych programów po przystąpieniu Polski do UE.

Tabela 1. *Współpraca finansowa organów administracji publicznej z sektorem pozarządowym w 2006 r.*

Organy	Liczba umów	% wszystkich umów	Wysokość środków w zł	% środków	% umów na podstawie otwartego konkursu ofert
Gminy	22 725	33,5	248 202 312,52	15,1	95,4
Powiaty	8 427	12,4	74 008 728,33	4,5	75,4
Administracja zespolona w powiatach	1 350	2,0	21 616 175,40	1,3	67,6
Miasta na prawach powiatu	19 741	29,1	458 059 233,88	27,8	92,2
Urzędy marszałkowskie	7 360	10,8	102 776 546,49	6,2	93,5
Urzędy wojewódzkie	1 214	1,8	11 789 032,10	0,7	54,7
Administracja zespolona w województwach	1 587	2,3	24 584 896,85	1,5	69,4
Urzędy centralne	1 267	1,9	173 005 990,85	10,5	41,6
Ministerstwa	4 198	6,2	532 823 739,16	32,4	62,1
Razem	67 869	100,0	1 646 866 655,58	100,0	86,8

Uwaga: Tabela uwzględnia kwoty przeznaczane zarówno na wspieranie, jak i powierzanie zadań publicznych organizacjom pożytku publicznego.

Źródło: opracowano na podstawie: (MPIPS 2008).

Nieco inne spojrzenie na strukturę współpracy między jednostkami administracji na różnych poziomach a organizacjami pozarządowymi sugerują dane MPISS dotyczące finansowania NGOs posiadających status pożytku publicznego, w ramach zlecenia zadań publicznych (por. tab. 1). Łącznie jednostki administracji właściwej dla samorządu terytorialnego (od poziomu województwa do poziomu gminy) zakontraktowały w 2006 r. 57% wszystkich środków, jakie administracja publiczna przeznaczyła na zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Ponad 90% wszystkich umów z organizacjami pożytku publicznego zostało zawartych właśnie na poziomie samorządowym, przy czym relatywnie najwięcej w gminach i miastach na prawach powiatu.

Z danych MPISS wynika, że choć urzędy centralne i ministerstwa faktycznie dysponują relatywnie większymi środkami, to dystrybuują je między relatywnie mniejszą liczbę organizacji niż samorządy powiatowe czy gminne. W pewnym sensie mają więc więcej do zaoferowania – w każdym razie organizacjom dużym i potrafiącym sprawniej poruszać się w zawiłościach biurokracji związanej z aplikowaniem o kontrakty.

Kształt współpracy NGOs z jednostkami administracji (także samorządowej) jest zróżnicowany terytorialnie, a dokładniej ma różny zakres w zależności od wielkości miejscowości i rodzaju jednostki samorządu terytorialnego. Z danych *Barometru Współpracy* wynika między innymi, że w samorządach gminnych na organizacje pozarządowe przeznaczają się relatywnie mniejszą część budżetu i mniejsze kwoty przeciętnie na organizację. Jednocześnie organizacje współpracujące z administracją wojewódzką, centralną czy nawet powiatową mogą liczyć na bardziej zróżnicowane formy kooperacji, tj. częściej prowadzą, oprócz finansowej, także niefinansową współpracę, biorą udział w tworzeniu lokalnych planów działania i strategii etc. Zróżnicowanie jest widoczne także między rodzajami gmin – mniejszy odsetek gmin wiejskich przekazuje środki NGOs, a jeżeli już to w mniejszej wysokości i rzadziej gminy te prowadzą pozafinansowe formy współpracy.

Wyżej opisana sytuacja jest – przynajmniej po części – konsekwencją terytorialnego zróżnicowania III sektora. Dość wspomnieć, że „gęstość” NGOs jest wprost proporcjonalna do wielkości miejscowości i ich administracyjnego znaczenia. Na terenach wiejskich i w małych miastach zlokalizowana jest relatywnie niewielka część (także aktywnych) organizacji, a z drugiej strony nieproporcjonalnie duża część NGOs działa w metropoliach – ośrodkach znaczących także dlatego, że zasobnych w środki i możliwości działania. Relatywna słabość III sektora poza metropoliami z kolei bezpośrednio przekłada się na intensywność udziału w realizacji zadań publicznych i charakter współpracy z samorządami. W raporcie z badań nad realizacją Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazywano, że (...) *nadzieje na racjonalizację wydatków publicznych służących wspieraniu działalności organizacji pozarządowych (...) są charakterystyczne przede wszystkim dla miast bardziej „metropolitalnych”, tj. większych, bardziej otwartych na kontakty ze światem zewnętrznym, bardziej też nastawionych na zabieganie o środki z zewnątrz. W miastach mniejszych, a przy okazji bardziej „prowincjonalnych”, funkcjonowanie organizacji pozarządowych jest wprawdzie doceniane, ale ich funkcjonowanie nie jest postrzegane jako realna alternatywa dla zadań realizowanych przez lokalną administrację – głównie z uwagi na ich słabość organizacyjną, a też i nieumiejętność przystosowania się do formalnych procedur narzucanych przez Ustawę* (Frieske 2005, s. 22).

Inaczej mówiąc, organizacje działające na niższych poziomach organizacji terytorialnej wydają się mniej atrakcyjnym partnerem do współpracy przy realizacji rozmaitych polityk. Płynnie z tego oczywiście także wniosek dotyczący warunków współpracy między organizacjami a samorządem: jej mechanizmy będą działały tym sprawniej, im bardziej sprofesjonalizowane i skłonne do respektowania procedur okażą się organizacje pozarządowe.

Warto zauważyć, że swoista premia za metropolitalność działa podwójnie w wyniku zrozumiałej racjonalności administracyjnej: chętniej dotowane są organizacje albo duże, albo sprawdzone, a małe organizacje, nieposiadające odpowiedniego zaplecza i kapitału (w rozmaitym sensie) są marginalizowane zarówno w pracach nad lokalnymi planami współpracy, jak i przy konkursach o zlecenie zadań publicznych (wskazywali na to na przykład respondenci badania przeprowadzonego w 2005 r. przez ISP; Rymśza, Makowski 2005). Z drugiej jednak strony w gminach wiejskich dynamika wydatków na NGOs jest w ostatnich latach większa – między 2003 r. a 2006 r. wzrosły one przeciętnie o 52%, podczas gdy w każdej kategorii miast przyrost ten był mniejszy niż 45%. Co więcej, na poziomie lokalnym większy odsetek umów z OPP jest zawierany w wyniku otwartych konkursów ofert – a więc

w wyniku procedury bardziej demokratycznej i w założeniu bliższej ideałom jawności i transparentności.

W jakich problemowych obszarach polityki społecznej udział organizacji III sektora odznacza się najsilniej? Nie jesteśmy w stanie scharakteryzować (była o tym mowa na początku tekstu) faktycznej efektywności działań prowadzonych lokalnie przy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jesteśmy natomiast w stanie scharakteryzować pokrótce strukturę podaży i popytu, tj. powiedzieć, w jakich obszarach organizacje oferują wsparcie i w jakich jest ono najchętniej wykorzystywane przez administrację lokalną.

Dane z badań Stowarzyszenia KLON/JAWOR z 2006 r. (Gumkowska, Herbst 2006, s. 22) pokazują główne obszary działalności organizacji, a mianowicie:

- sport, turystykę, rekreację i wypoczynek (39,2% organizacji),
- kultura i sztuka (12,8%),
- edukacja i wychowanie (10,3%),
- usługi socjalne i pomoc społeczna (9,9%),
- ochrona zdrowia (8%),
- działania na rynku pracy, na rzecz zatrudnienia i aktywizacji zawodowej (2,3%),
- ochrona środowiska (2,2%),
- sprawy zawodowe, pracownicze (1,9%),
- prawa człowieka (1,8%),
- badania naukowe (1,3%),
- wsparcie inicjatyw obywatelskich (1%),
- religia (0,6%),
- działalność międzynarodowa (0,6%).

Wąsko rozumiana polityka społeczna (kategorie edukacja i wychowanie, usługi socjalne i pomoc społeczna, ochrona zdrowia, rynek pracy i zatrudnienie, mieszkalność) jako priorytetowy obszar działania znajduje się w ofercie trzeciej części wszystkich polskich organizacji – i wydaje się, że stanowi to odpowiednio znaczącą potencjał, z którego mogą czerpać władze samorządowe. Struktura wykorzystania tego potencjału (czyli struktura popytu) przedstawia się odmiennie w różnych typach gmin lub dla różnych typów jednostek samorządowych i wydaje się być uzależniona tak od struktury ustawowych zadań¹⁹, jak i od faktycznej struktury potrzeb. W gminach wiejskich (Herbst 2008, s. 35) największa część budżetu przeznaczana jest na organizacje w zakresie kultury fizycznej i sportu, dalej na pomoc społeczną i ochronę zdrowia, kulturę, oświatę i wychowanie; w gminach miejskich priorytetowo traktowana jest pomoc społeczna, a sport lokuje się na drugiej pozycji. Zbliżoną strukturalizację preferencji samorządów uzyskujemy ze sprawozdań MPIPS z realizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

ZAKOŃCZENIE

Dane, którymi dysponujemy, nie pozwalają wyciągać daleko idących wniosków co do zakresu dopasowania zapotrzebowania do „pierwotnych” obszarów działania organizacji pozarządowych. Biorąc jednak pod uwagę rosnącą dynamikę zlecenia zadań publicznych (wymuszoną do pewnego stopnia przez Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz programy UE) możemy zakładać, że jest on co najmniej wystarczający w takim sensie, że administracja publiczna na każdym poziomie organizacji samorządu jest w stanie znaleźć kooperatora lub zleceniobiorcę do realizacji zadań publicznych w zakresie polityki społecznej.

Jeżeli taka kooperacja przyczynia się do generowania tego, co nazywamy dobrem wspólnym, czy też lepszego zaspokajania społecznych potrzeb, to nie ma większego znaczenia, z jakich powodów dochodzi do współpracy międzysektorowej.

Sądźmy wszakże, że mechanizmy tej współpracy możemy znacznie lepiej zrozumieć, porzucając utarte schematy analizy III sektora, odwołując się chociażby do teorii grup interesu, które obie strony kooperacji bądź konfliktu nakazują traktować z jednakową atencją.

¹ Musimy oczywiście pamiętać o tym, że nie istnieje jedna tradycja rozwoju polityki społecznej wśród krajów zachodnich a różnice są tak duże, że uprawnione jest budowanie różnych modeli polityki społecznej mających swoje źródło w historycznie odmiennych trajektoriach rozwojowych. Por. np. (Gosta-Andersen 1993, s. 29). Istnieją jednak pewne cechy wspólne, jak np. rozwój samorządów terytorialnych czy sektora pozarządowego, które znacząco odróżniały demokracje ugruntowane *en bloc* od krajów komunistycznych.

- ² Zwięzły przegląd teorii uzasadniających udział organizacji pozarządowych w realizacji zadań społecznych zawiera praca (Golinowska, Głogosz red. 1999, s. 12–18).
- ³ O kłopotach kwantyfikowania kosztów działalności organizacji pozarządowych można przeczytać w raporcie z badań (Frieske 2005a).
- ⁴ W zależności od przyjętej definicji odsetek tzw. ekonomizujących się organizacji pozarządowych wynosi od 7% – biorąc pod uwagę wyłącznie organizacje uzyskujące dochód z formalnie prowadzonej działalności gospodarczej, natomiast gdyby uwzględnić także te, które prowadzą działalność odpłatną dla zysku, ich udział zwiększyłby się do 17,4% – do prawie 40%, gdy w sposób nieco uogólniony weźmiemy pod uwagę organizacje pobierające opłaty za usługi w jakiegokolwiek bądź formie (np. w postaci składek członkowskich, darowizn stanowiących de facto opłatę za usługi czy też kontraktów publicznych). Patrz (Wygnański 2008, s. 48).
- ⁵ Zwięzły przegląd różnego rozumienia terminu „społeczeństwo obywatelskie” (*civil society*) na przestrzeni dziejów zawiera tekst Ch. Taylora (1997, s. 66–77).
- ⁶ W jednym z artykułów poświęconych rozwojowi organizacji pozarządowych autorka pisze, że za rozwój społeczeństwa obywatelskiego odpowiada (...) *Minister Spraw Regionalnych, współpracujący w tym zakresie z Ministrem Spraw Wewnętrznych*. Taka konstatacja jest oczywiście do pogodzenia z jednym z nurtów rozważań o społeczeństwie obywatelskim (hegrowskim), ale nie jest zgodna z liberalną (republikkańską) tradycją myślenia o społeczeństwie obywatelskim, a inne partie tego artykułu wyraźnie wskazują, że w takim nurcie właśnie osadzony jest tekst. Zob. (Hadzi-Miceva 2007, s. 48).
- ⁷ Zwykle w analizach neoinstytucjonalnych wyróżnia się trzy poziomy instytucji: makro, mezo i mikro. Zob. np. (Hall 1992, s. 96–97; Ostrom 1990, s. 50–55; Morawski 1998, s. 27–28).
- ⁸ Na marginesie warto dodać, że dla przedstawicieli administracji samorządowej Ustawa o pożytku publicznym i o wolontariacie nie stanowi podstawowego aktu prawnego będącego punktem odniesienia dla podejmowanych działań. Tym aktem prawnym jest Ustawa o samorządzie terytorialnym. (Frieske 2005b).
- ⁹ Na ten aspekt zwracaliśmy uwagę w badaniach poświęconych współpracy sektora NGOs z administracją samorządową tuż po wprowadzeniu Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jedną z konkluzji raportu brzmiała: *przepisy Ustawy bywają interpretowane przez urzędników lokalnej administracji w sposób sprzeczny z jej duchem, to jest w sposób wykluczający partnerstwo i wyznaczający organizacjom pozarządowym rolę podporządkowaną celom formułowanym przez administrację*. Zob. (Frieske 2005b).
- ¹⁰ W 2005 r. było to, według danych pochodzących z cyklicznego badania przeprowadzonego przez Klon/Jawor, 13,5% ogółu przychodów NGOs i plasowało samorządy na drugim miejscu, po administracji rządowej, wśród „darczyńców”. Zob. (Gumkowska, Herbst 2006, s. 43).
- ¹¹ Na co wskazują także wyniki badania panelowego z 2007 r., w którym pytano lokalnych liderów NGOs o stosunek administracji publicznej (niestety, nie pytano specyficznie o administrację samorządową) do organizacji pozarządowych: *Ujmując rzecz delikatnie, stosunek ten nie jest oceniany najlepiej. Ponad połowa uczestników panelu w roku 2007 skłonna była twierdzić, że postawy przedstawicieli administracji wobec środowiska pozarządowego cechuje nieufność. Dwóch na trzech uważało także, że organizacje traktowane są przez urzędników raczej jak petenci niż jak partnerzy. Ponad 40% twierdziło, że organizacje traktowane są jako konkurencja. Co może najsmutniejsze, więcej niż co drugi respondent skłaniał się ku opinii, że we współpracy między organizacjami i administracją bardziej liczą się układy i znajomości niż merytoryczne kompetencje organizacji. Jest to tym bardziej uderzające, że akurat pod tym względem nie zaobserwowano znaczących statystycznie różnic pomiędzy odpowiedziami reprezentantów ruchu pozarządowego a przedstawicielami samej administracji*. Zob. (Herbst 2008, s. 44).
- ¹² Badacze zajmujący się problematyką III sektora wskazują, że takie konsekwencje może mieć działalność np. profesjonalnych organizacji samopomocowych czy stowarzyszeń zawodowych, które dbając o interesy własnych członków jednocześnie, niczym „niewidzialna ręka rynku”, generują dobro wspólne. Por. (Gliński 2006, s. 96).
- ¹³ Znany nam z praktyki badawczej przypadek rozwiązania publicznej gminnej szkoły przez władze samorządowe i blokowanie jej utrzymania w ramach oddolnie powołanego przez rodziców stowarzyszenia jest dobrą egzemplifikacją takiej sytuacji. Zob. (Zalewski red. 2005, s. 113).
- ¹⁴ Oczywiście pozostaje kwestia ekonomicznej efektywności i sprawności, która mogła by być rozstrzygająca, gdybyśmy w sposób niebudzący wątpliwości umieli pokazać, jakie rozwiązanie jest nie tylko tańsze, z uwzględnieniem kosztów transakcyjnych, ale przede wszystkim efektywniejsze i sprawniejsze.
- ¹⁵ *Nie są wybierane, lecz same się organizują. Utrzymują, że reprezentują społeczeństwo, ale nie są przez to społeczeństwo wyłanianie w procesie wyborczym. Zazwyczaj nie odpowiadają przed nikim, z wyjątkiem – i to nie we wszystkich przypadkach – założycieli. (...) Nie podlegają ograniczeniom nakładanym na organy władzy państwowej w systemie demokratycznym, a jednocześnie wykazują dużą aktywność w takich dziedzinach jak lobbying, formułowanie zasad polityki i świadczenie usług. Uzasadniają to faktem, że rządy, wybierane po to, by służyć ludziom, nie wykonują tej służby w należyty sposób, nie są sprawne. W sytuacji, gdy do sprawności działania przywiązuje się zasadnicze znaczenie, takie uzasadnienie sensu istnienia organizacji pozarządowych jest zupełnie wystarczające*. Zob. (Schick 2008, s. 46).
- ¹⁶ Argumenty krytyczne wobec administracji publicznej przedstawiciele *Public Choice Theory* (W. Niskanena i G. Tullocka) oraz kontrargumenty zawiera praca Dunleav’ego (1991); zob. także (Peters 1999, s. 43–44).
- ¹⁷ Należy oczywiście dodać, że teoria Olsona dotyczyła głównie zachowania wielkich grup o charakterze ekonomicznym, ale autor miał ambicję rozciągnąć jej zastosowanie na wszelkie duże grupy. W tej sprawie zob. także (Sabatier 1995, s. 201).
- ¹⁸ G. Chimiak analizuje motywy działaczy organizacji pozarządowych i wyróżnia wśród nich także racjonalne (*rational motivation*), ale przypisuje im nieco odmienne znaczenie niż czynią to teoretycy grup interesów, tacy jak M. Olson i R. Salisbury czy G. Becker w swojej teorii altruizmu. Zob. (Chimiak 2006, s. 206–208).
- ¹⁹ Wyznaczanych m.in. przez Ustawę o samorządzie gminnym, Ustawę o samorządzie powiatowym, Ustawę o samorządzie wojewódzkim, Ustawę o pomocy społecznej i in.

LITERATURA

- Boni M., Golinowska S., red. (2006), *Nowe dylematy polityki społecznej*, Warszawa: CASE.
- Chimiak G. (2006), *How Individualists Make Solidarity Work*, Warszawa: MPiPS.
- Czaputowicz J., red. (2008), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa: PWN.
- Dunleavy P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanation in Political Science*, Harvester Wheatsheaf: Hemel Hempstead.
- Dzierżogowski J. (2008), *Edukacyjna funkcja demokratycznej partycypacji. Dyskretny urok optymizmu*, w: J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Warszawa: IPISS.
- Frieske K.W. (2005a), *Gospodarcza strona przedsiębiorczości*, raport z badań dla MPiPS, Warszawa.
- Frieske K.W. (2005b), *Wspólnoty obywatelskie i administracja publiczna. Warunki dobrej współpracy*, raport z badań dla MPiPS, Warszawa.
- Gliński P. (2006), *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa: IFIS PAN.
- Golinowska S., Głogosz D., red. (1999), *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, Warszawa: IPISS, IPS UW.
- Goodin R., Pettit Ph. (1997), *Contemporary Political Philosophy. An Anthology*, Cambridge: Blackwell Pub.
- Gosta-Andersen E. (1993), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press, N.J.
- Gumkowska M., Herbst J. (2006), *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych raport z badania 2006*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor, dostępne w Internecie: <http://portal.engo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/faktyNGO2006_last.pdf>.
- Hadzi-Miceva (2007), *Prawne i instytucjonalne mechanizmy współpracy organizacji pozarządowych i administracji państwowej w Chorwacji, w Estonii i na Węgrzech*, w: M. Rymśa (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa: ISP.
- Hall PA. (1992), *From Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s*, w: F. Longstreth, S. Steinmo, K. Thelen (red.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayek F.A. (2006), *Konstytucja wolności*, Warszawa: PWN.
- Herbst J. (2008), *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego w Polsce 2007* (2008), Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.

- Longstreth F., Steinmo S., Thelen K., red. (1992), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Makowski G., Schimanek T. (2008), *Organizacje pozarządowe i administracja publiczna. Drogi do partnerstwa*, Warszawa: ISP.
- Morawski W. (1998), *Zmiana instytucjonalna*, Warszawa: PWN.
- MPIPS (2008), *Sprawozdanie z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za 2006 rok*, Warszawa.
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań: Media Rodzina.
- Ostrom E. (1990), *Governing of Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters G. (1999), *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa: Wyd. Scholar.
- Rymsza M., red. (2007), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa: ISP.
- Rymsza M., Makowski G. (2005), *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, raport z realizacji projektu badawczego dla MPS. Warszawa: ISP.
- Sabatier P. (1995), *Przynależność do grup interesów a ich organizacja. Przegląd teorii*, w: J. Szczupaczyński (wybór tekstów), *Władza i społeczeństwo*, Warszawa: Wyd. Scholar.
- Sanger B.M. (2003), *The Welfare Marketplace: Privatization and Welfare Reform*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Schick A. (2008), *Państwo sprawne. Rozmyślenia nad koncepcją, która nie doczekała się jeszcze realizacji, choć jej czas już nadszedł*, w: J. Czupowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa: PWN.
- Schimanek T. (2008), *Wstęp*, w: G. Makowski, T. Schimanek, *Organizacje pozarządowe i administracja publiczna. Drogi do partnerstwa*, Warszawa: ISP.
- Szczupaczyński J., red. (1995), *Władza i społeczeństwo*, Warszawa: Wyd. Scholar.
- Wygnański J. (2002), *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w dostarczaniu usług społecznych w Polsce*, Warszawa: Stowarzyszenie KLON/JAWOR.
- Wygnański J. (2006), *Organizacje pozarządowe w polityce społecznej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego – próba podsumowania i wyzwania*, w: M. Boni, S. Golinowska (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*, Warszawa: CASE.
- Vaillancourt-Rosenau P., red. (2000), *Public-private Policy Partnerships*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Zalewski D., red. (2005), *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, Warszawa: IPISS.
- Zybała A. (2007), *Siła partnerstwa*, Warszawa: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

SUMMARY

The text offers a survey of arguments for and against participation of non-governmental organization in local policymaking – including arguments that come from economy, sociology and political science. Authors show what are advantages and shortcomings of the privileged position of the public administration when thinking about social policy, what are advantages and shortcomings of NGO involvement in local policy process, and ask about conditions of the good cooperation between the third sector and public administration. Finally, the text offers an overview of the going cooperation of NGO sector and public administration in Poland, on the local level.