

Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

Ewa Bogacz-Wojtanowska

WSPÓŁDZIAŁANIE

ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I PUBLICZNYCH



Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

WSPÓŁDZIAŁANIE
ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I PUBLICZNYCH

Ewa Bogacz-Wojtanowska

Kraków 2011

Recenzent:

dr hab. Piotr Matczak

Redakcja Serii:

Redaktor Naczelny: dr hab. prof. UJ Aleksander Noworól

Rada Naukowa:

prof. dr hab. Barbara Kożuch – przewodnicząca

dr hab. prof. UJ Anna Lubecka

prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek

dr hab. prof. UJ Renata Przygodzka

dr hab. inż. arch. prof. UJ Krzysztof Skalski

prof. dr hab. Kazimierz Z. Sowa

prof. dr hab. Łukasz Sułkowski

dr hab. prof. UJ Andrzej Szopa

Autorstwo rozdziałów:

Ewa Bogacz-Wojtanowska – Wstęp, I, II, III, IV, V, Wnioski i rekomendacje dla organizacji pozarządowych

Dawid Hoinkis – VI

Monografia finansowana w ramach projektu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2008-2011 (NN115 123534) pt. "Wewnątrzorganizacyjne warunki sprawnego współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych w środowisku lokalnym"

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych UJ

Na okładce wykorzystano zdjęcie z serwisu Fotolia © pressmaster - Fotolia.com

ISBN: 978-83-931253-9-5

Instytut Spraw Publicznych UJ

ul. Prof. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków

tel. 12 664 55 44, fax 12 644 58 59

e-mail: monografia_isp@uj.edu.pl

www.isp.uj.edu.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp.....	5
Rozdział I. Współdziałanie organizacji pozarządowych w teorii i praktyce zarządzania publicznego	11
1.1. Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych – stan badań.....	13
1.2. Typologie współpracy organizacji pozarządowych i publicznych w Polsce	20
1.3. Teoretyczne modele relacji organizacji pozarządowych i publicznych	35
Rozdział II. Warunki i formy współdziałania organizacji pozarządowych w Polsce.....	42
2.1. Zewnątrzorganizacyjne warunki współdziałania organizacji pozarządowych.....	42
2.2. Wewnątrzorganizacyjne warunki współdziałania organizacji pozarządowych.....	47
2.3. Formy współpracy organizacji pozarządowych i publicznych	53
2.4. Etyczne aspekty współdziałania organizacji pozarządowych i publicznych.....	62
Rozdział III. Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych – wyniki badań w województwie małopolskim	72
3.1. Budowanie sieci współpracy – powiązania indywidualne i organizacyjne.....	73
3.2. Organizacyjne uwarunkowania współdziałania małopolskich organizacji pozarządowych	84
3.3. Formy współpracy z organizacjami publicznymi i bariery ograniczające ich rozwój	97
3.4. Etyczne problemy współdziałania organizacji pozarządowych i publicznych w województwie małopolskim	102

Rozdział IV. Procesy współpracy organizacji pozarządowych i publicznych.....	114
4.1. Procesy współpracy organizacji pozarządowych i publicznych – podstawowe definicje	114
4.2. Modelowanie procesów współpracy organizacji pozarządowych i publicznych – identyfikacja kluczowych działań i barier.....	118
4.3. Propozycje standaryzacji modeli współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych.....	127
Rozdział V. Innowacyjność jako wynik współpracy organizacji pozarządowych i publicznych	135
5.1. Innowacyjność w organizacjach pozarządowych	135
5.2. Innowacje społeczne organizacji pozarządowych jako wynik współdziałania z sektorem publicznym	140
5.3. Tworzenie innowacji w ramach procesów współpracy organizacji pozarządowych i publicznych	141
Rozdział VI. Kultura organizacyjna jako czynnik determinujący współdziałanie organizacji pozarządowych w województwie małopolskim	148
6.1. Kultura a organizacja.....	150
6.2. Kultura małopolskich organizacji pozarządowych. Kultura sprzyjająca współpracy	155
6.3. Kultura organizacyjna a współdziałanie organizacji pozarządowych.....	175
Wnioski i rekomendacje dla organizacji pozarządowych.....	180
Bibliografia.....	194

WSTĘP

Gwałtowne zmiany społeczno-gospodarcze, do których w ostatnich dwudziestu latach doszło na świecie, w tym upadek idei państw opiekuńczych, globalizacja gospodarek i kryzys zaufania publicznego do sektora finansowego, a także rozwój technologiczny ujawniający się również w życiu społecznym, wymagają od współczesnych organizacji świadomych i konsekwentnych zmian. Reguły ponowoczesnej rzeczywistości muszą też być respektowane przez organizacje pozarządowe. Stawiane przed nimi oczekiwania rosną wraz ze zmniejszaniem się roli organizacji publicznych finansowanych przez państwo. Szybka dyfuzja nie tylko innowacji, ale także informacji i idei, powoduje, że nowe rozwiązania proponowane przez organizacje pozarządowe stają się coraz bardziej pożądane, a organizacje publiczne coraz częściej na skutek nacisków zewnętrznych są skłaniane do współdziałania z trzecim sektorem.

Prowadzone w Polsce badania nad współpracą międzysektorową dowodzą, że istnieją gminy i powiaty, w których wspomniana współpraca rozwija się harmonijnie i przynosi satysfakcję zarówno organizacjom publicznym, jak i pozarządowym. Przysparza ona również korzyści lokalnym społecznościom. Z drugiej strony istnieją jednostki samorządu terytorialnego z dysfunkcyjną współpracą z trzecim sektorem lub nawet takie, gdzie pomimo obowiązku prawnego współpraca taka faktycznie nie występuje. Badacze trzeciego sektora są zgodni – istnieje szereg historyczno-kulturowych, społecznych czy prawnych uwarunkowań współdziałania obu sektorów. Rodzi się jednak pytanie, czy dla współpracy równie istotne nie są te czynniki, które wynikają z cech i zachowań organizacyjnych potencjalnie mogących kooperować organizacjom publicznym i obywatelskim?

Celem poznawczym niniejszej monografii jest wykazanie, że na współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych (funkcjonujących w środowisku lokalnym) znaczący wpływ mają nie tylko warunki tkwiące w otoczeniu tych organizacji, ale także warunki

wewnątrzorganizacyjne. Stąd główny problem badawczy, postawiony w monografii dotyczy cech organizacji pozarządowych, które mają wpływ na współdziałanie z organizacjami publicznymi, jak również sprawowanych funkcji i realizowanych procesów w organizacjach trzeciego sektora, które mogą być powiązane ze współdziałaniem.

Celem praktycznym będzie sformułowanie rekomendacji dla liderów i zarządów organizacji pozarządowych, jako głównych uczestników i decydentów procesów współdziałania, które mogą służyć usprawnianiu tych procesów, głównie w środowisku lokalnym.

Monografia składa się z sześciu rozdziałów. W rozdziale I zaprezentowano stan badań nad współdziałaniem organizacji pozarządowych na świecie i w Polsce, dokonano charakterystyki współpracy organizacji pozarządowych i publicznych w świetle dotychczasowych badań, ze szczególnym uwzględnieniem barier hamujących jej rozwój, przedstawiono także kluczowe modele współpracy organizacji pozarządowych i publicznych opisane w literaturze przedmiotu. Rozdział II stanowi prezentacja głównych form współdziałania organizacji pozarządowych i publicznych w Polsce, poprzedzona oceną uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych współdziałania organizacji pozarządowych, dokonana na podstawie prowadzonych dotychczas w Polsce badań, poruszono w nim także problematykę etyki współdziałania organizacji trzeciego sektora.

Kolejne rozdziały mają charakter empiryczny. W rozdziale III zaprezentowano wyniki badań przeprowadzonych w województwie małopolskim w ramach projektu finansowanego przez MNiSW, wsparte wynikami pozostałych przywołanych poniżej badań, w których udział brała autorka monografii. Omówiono występujące formy współdziałania, ale przede wszystkim skupiono się na opisanie procesu tworzenia sieci współpracy przez organizacje pozarządowe, a także na charakterystyce i wyjaśnieniu głównych organizacyjnych uwarunkowań współdziałania.

Rozdział IV to identyfikacja i ocena procesów współpracy na podstawie przeprowadzonych badań z propozycjami ich modelowania na potrzeby standaryzacji współpracy. Zaprezentowano w nim także model cyklu współpracy, z propozycją charakterystyki poszczególnych jego faz.

Rozdział V zawiera prezentację tworzenia innowacji w trzecim sektorze, jak również przedstawia charakterystykę i ocenę tworzenia innowacji społecznych w ramach procesów współpracy organizacji pozarządowych i publicznych.

Rozdział VI, ostatni, stanowi empiryczne opracowanie prezentujące wpływ kultury organizacyjnej na współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych.

Monografię kończą wnioski i rekomendacje dla liderów i menadżerów organizacji pozarządowych, służące usprawnianiu współdziałania między organizacjami w środowisku lokalnym.

*

Monografia powstała na podstawie szerokich studiów źródłowych dotyczących organizacji pozarządowych. Opisano w niej procesy współdziałania strony pozarządowej z organizacjami publicznymi. Rozdziały I i II są prezentacją wyników badań literaturowych i stanowią podstawę dla badawczych rozdziałów pracy.

W części empirycznej, obejmującej rozdziały III, IV V i VI, zaprezentowano wyniki jakościowych badań zrealizowanych w ramach projektu NN115 123534 finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2008–2011, zatytułowanego „Wewnątrzorganizacyjne warunki sprawnego współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych w środowisku lokalnym”.

Zastosowanie podejścia jakościowego w zrealizowanych badaniach wynikało z przyjętych wytycznych badawczych w ramach realizowanego projektu, jak również z założonego celu badawczego.

Jednostkami analizy, zgodnie z celami projektu były organizacje pozarządowe. Przeprowadzono pogłębione badania w trzydziestu wybranych organizacjach pozarządowych województwa małopolskiego.

Organizacje pozarządowe zostały wyłonione w sposób celowy. Procedurę wyboru organizacji do badań oparto o cztery kryteria. Pierwszym kryterium było zorientowanie organizacji pozarządowej na współpracę z organizacjami publicznymi (zwłaszcza z jednostkami samorządu terytorialnego). Posłużono się sporządzonymi

wcześniej bazami danych organizacji trzeciego sektora, współpracujących z organizacjami publicznymi.

Drugie kryterium wyboru stanowiła forma prawna. Zdecydowano się na wybór stowarzyszeń i fundacji, jako podstawowych form organizacyjnych trzeciego sektora. Założono, że pomimo tego, że istnieją także inne formy organizacyjne, które zaliczane są do tego typu organizacji, fundacje i stowarzyszenia pozwolą na zebranie najważniejszych informacji i stanowią największą grupę wśród całości organizacji zaliczanych do sektora pozarządowego. Do badania wybrano 10 fundacji i 20 stowarzyszeń zorientowanych na współpracę.

Trzecim kryterium była główna siedziba organizacji. Założono, że należy wskazać organizacje mające swoje siedziby nie tylko w Krakowie, jako stolicy województwa małopolskiego, jak również organizacje posiadające swoje siedziby poza stolicą województwa. Wybrano 14 organizacji krakowskich i 16 posiadających swoje główne siedziby poza stolicą województwa małopolskiego.

Czwartym kryterium był główny obszar aktywności organizacji – wskazano więc fundacje i stowarzyszenia, których działalność ma charakter lokalny (obejmujący gminę i powiat), regionalny (obejmujący województwo), krajowy i międzynarodowy.

Założono, że dla pełniejszego obrazu współpracy organizacji pozarządowych i publicznych należy zastosować zasadę triangulacji metod badawczych. Przeprowadzono wywiady z członkami zarządów organizacji (określanymi także w literaturze jako *elite interviews*), Dokonano także analizy dokumentów organizacyjnych oraz stron internetowych badanych organizacji.

Wywiady z członkami zarządów badanych organizacji miały charakter częściowo skategoryzowany i pogłębiony. Kategoryzacja tematów rozmów była konieczna, ze względu na potrzebę zapewnienia porównywalności zebranych danych. Scenariusz wywiadu był podzielony na kilka części. Pierwsza obejmowała pytania dotyczące budowania sieci współpracy i identyfikacji kluczowych interesariuszy organizacji. Druga dotyczyła charakterystyki i oceny kapitału ludzkiego w organizacji. Trzecia obejmowała pytania dotyczące cech organizacji pozarządowej, jak również sprawowanych funkcji i realizowanych procesów, mających powiązanie ze współpracą. Czwarty blok pytań dotyczył w szczególności form, zakresu i procesów współpracy z organizacjami publicznymi.

Analiza dokumentów organizacyjnych oraz stron internetowych miała na celu ustalenie podstawowych faktów organizacyjnych, jak również uzupełnienie pełnego obrazu procesów zachodzących w organizacji i zrozumienia wypowiedzi badanych, pochodzących z wywiadów. Analizie poddano statuty organizacji, istniejące regulaminy organizacyjne, dokumenty związane z realizowanymi projektami oraz udostępnione dokumenty potwierdzające współpracę z organizacjami publicznymi.

Wywiady przeprowadzono w okresie od czerwca do września 2010 roku. Analizy dokumentów i stron organizacyjnych dokonano w okresie od października do grudnia 2010 roku.

Całościowa analiza zebranego materiału miała charakter jakościowy, czyli w sposób nieliczbowy interpretowano zebrany materiał badawczy. Poszukiwano określonych prawidłowości i dokonywano próby wyjaśnienia zjawisk organizacyjnych, zachodzących w ramach procesów współpracy organizacji pozarządowych i publicznych.

Wyjaśnienia i wnioski w jakościowej prezentacji wyników badań poparto także badaniami przeprowadzonymi przy udziale autorki monografii (tworzenie koncepcji badawczej, realizacja badań i opracowanie raportów końcowych). W rozdziałach IV i V przy charakterystyce procesów współpracy i tworzenia innowacji wsparto się wynikami badań prowadzonych w ramach projektu „Model współpracy. Wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną”¹. Do identyfikacji procesów innowacyjnych posłużono się także wnioskami konkursowymi organizacji publicznych i pozarządowych wysyłanymi na konkurs Samorządowy Lider Zarządzania 2010, organizowany przez Związek Miast Polskich², w któ-

¹ Opracowanie powstało m.in. dzięki badaniom zrealizowanym przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013, Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora, nr wniosku WNA-POKL.05.04.01-00-002/09.

² Celem konkursu „Samorządowy Lider Zarządzania 2010 – Współpraca gmin i powiatów z organizacjami pozarządowymi” była identyfikacja przykładów dobrych praktyk we współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządo-

rym autorka książki była ekspertem oceniającym. W rozdziałach III i IV odniesiono się do badań zrealizowanych według koncepcji autorki monografii w 2009 r. w obrębie projektu „Potencjał małopolskich organizacji pozarządowych” (badania o charakterze jakościowym oraz ilościowym), które zostały przeprowadzone na przełomie lat 2009/2010 przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie w ramach Małopolskiego Obserwatorium Polityki Społecznej.

wymi. Jednym z kryteriów oceny zgłaszanych dobrych praktyk, w realizacji szeroko rozumianych usług publicznych, była innowacyjność wdrożonego rozwiązania, rozumiana jako nowatorstwo w doborze problemu, w ogólnym podejściu do zagadnienia oraz w stosowanych technikach i formach działania. Konkurs zrealizowano w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”.

ROZDZIAŁ I

WSPÓLDZIAŁANIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W TEORII I PRAKTYCE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Potoczne rozumienie współdziałania to wspólna praca, działanie z kimś, pomaganie komuś w jakiejś konkretnej działalności. Naukowe podejście do współdziałania pozwala spojrzeć na nie jako na różnego rodzaju powiązania zachodzące pomiędzy jednostkami i grupami społecznymi, mające pomóc w osiągnięciu określonego celu. Ze względu na jego cel wyróżnia się dwa typy współdziałania (por. Koźuch, 2007, s. 205):

- współpracę, czyli kooperację pozytywną,
- współzawodnictwo, czyli rywalizację.

W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się głównie na współpracy, rozumianej jako współdziałanie polegające na koordynacji realizowanych działań i funkcji, które zostały wcześniej ustalone (Koźuch, 2007, s. 206). Stąd zamiennie w całym opracowaniu używa się określeń „współpraca” i „współdziałanie”.

Współpracę w świetle innej definicji należy rozumieć jako proces lub działanie (np. negocjacje, dzielenie przywództwa, konsultowanie, budowanie konsensusu), które umożliwia nowe, zintegrowane świadczenie usług (O’Looney, 1994, s. 62). Współpraca oznacza tutaj takie wspólne działanie, w którym misje organizacji się przecinają, a łączenie zasobów prowadzi do większej sprawności i skuteczności w świadczeniu usług dla klientów organizacji.

Poznanie współdziałania organizacji pozarządowych i publicznych wymaga zdefiniowania obu typów organizacji, z uwzględnieniem logiki ich działania.

Organizacje pozarządowe definiowane są gruncie polskiego prawa jako osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku. Zalicza się do nich w szcze-

gólności fundacje i stowarzyszenia, w przeciwieństwie do partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych i fundacji utworzonych przez partie polityczne.

W naukach społecznych organizacje pozarządowe charakteryzuje się na trzech poziomach opisowych: społecznym, organizacyjnym i politycznym. Na poziomie społecznym można je określić jako organizacje (Bogacz- Wojtanowska, 2006, s. 27) realizujące „wspólne dobro”, stanowiące pomost pomiędzy wolnością jednostki a powinnością społeczną, wyrażające postawy: zaufania, partycypacji, chęci do wspólnego działania, dokonujące zmiany społecznej, realizujące cele priorytetowe dla grup społecznych, a nie społeczeństwa jako całości, stanowiące wyraz dobrowolnej chęci udziału we wspólnym działaniu.

W sferze organizacyjnej charakteryzuje je głównie:

- formalny byt organizacyjny (odróżniający je od niesformalizowanych ruchów społecznych), ze skłonnością do tworzenia nieformalnych lub płaskich i elastycznych struktur organizacyjnych,
- brak dystrybucji dochodów,
- posiadanie ciała zarządzającego, którego rolą jest kierowanie organizacją w poczuciu zrównoważenia pomiędzy skupieniem na realizacji misji a pozyskiwaniem funduszy dla organizacji.

Na poziomie politycznym organizacje pozarządowe można określić jako:

- byty niezależne zarazem od państwa i firm prywatnych,
- wykonujące zadania nierealizowane przez państwo (z racji niemożności wypełniania wszystkich oczekiwań obywateli), realizujące zadania zlecone przez państwo (niewpływające na ich formalną niezależność) oraz próbujące wywierać wpływ na kierunki polityki publicznej i na działania organizacji komercyjnych,
- samorządne – sprawujące samodzielnie, bez wpływów i nacisków, kontrolę nad swą działalnością,
- będące pierwszym elementem demokratycznego porządku – szkołą demokracji.

Termin „organizacje pozarządowe” w polskiej literaturze przedmiotu jest używany zamiennie z określeniami „organizacje trzeciego sektora” (lub trzeci sektor). Rzadziej używa się pojęcia „organizacje społeczne” (ze względu na skojarzenia z okresem realnego socjalizmu), węższe znaczeniowo są terminy: obywatelskie, filantropijne, charytatywne czy ochotnicze, zaś określenie non-profit jest znacznie szersze i obejmuje wszystkie typy organizacji działających nie dla zysku, czyli także organizacje publiczne (Bogacz-Wojtanowska, 2006a, s. 27–32).

Organizacje publiczne podejmują działania w interesie publicznym i realizują swoje cele, wpływając na inne organizacje lub uczestników życia społeczno-gospodarczego, aby podejmowali działania pozwalające na realizację zarówno ich własnych celów, jak i celów organizacji, których wpływowi są poddawani (Kozuch, 2004, s. 84). Szerzej definiuje się je jako społeczno-ekonomiczne systemy, których podsystemy celów i wartości, psychospołeczne, materialno-techniczne oraz podsystemy struktury i zarządzania, jak również relacje ze środowiskiem zewnętrznym wyróżniają się publicznością, jako właściwą dla nich cechą, odróżniającą je od innych typów organizacji (Kozuch, 2004, s. 96).

1.1. Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych – stan badań

Problematyka współdziałania organizacji pozarządowych z organizacjami publicznymi w ciągu ostatnich lat zaczęła nabierać coraz większego znaczenia w polityce publicznej. Dzieje się tak dlatego, że w ostatnich dwudziestu latach coraz wyraźniejsze stały się trendy decentralizacyjne, a dużą popularność zyskała koncepcja *local governance*, w dużej mierze opierająca się na relacjach pomiędzy różnymi partnerami, ze szczególnym uwzględnieniem partnerów społecznych. Współpraca między organizacjami publicznymi i pozarządowymi, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, będąca wyrazem trendów związanych z budowaniem lokalnej polityki publicznej przez wielu zaangażowanych i zainteresowanych aktorów społecznych, jest powszechna nie tylko w krajach wysoko rozwiniętych. W Wielkiej Brytanii po okresie powojennej dominacji polityki opiekuńczości państwa doszło do zacieśnienia współpracy

z organizacjami pozarządowymi w obrębie ramowych paktów współpracy (*compacts*) czy ostatniej, flagowej, choć nieco wyśmiewanej polityki, zwanej *Big Society*, polegającej na silnym uprawnieniu obywateli i lokalnych społeczności. Niemiecki model relacji międzysektorowych od lat promuje dominujące wykorzystanie organizacji pozarządowych do realizacji zadań publicznych. Szwecja, reprezentująca nordycki model *welfare state* (polega on na dominacji sektora publicznego w świadczeniu usług publicznych), w ostatnich dwudziestu latach zmieniła kluczowe założenia polityki publicznej na *welfare mix*, w którego tworzeniu coraz większy udział mają organizacje pozarządowe. Podobne tendencje są dostrzegane także w Ameryce Łacińskiej, w krajach azjatyckich oraz afrykańskich (Najam, 2000, s. 380). Doświadczenia Brazylii, Meksyku czy Indii pokazują, że rola organizacji pozarządowych staje się coraz wyraźniejsza wobec słabości państw w rozwiązywaniu problemów skrajnej polaryzacji społeczeństw, deprywacji obrzymich grup społecznych czy wielopokoleniowego bezrobocia.

Procesem wspomagającym tworzenie międzysektorowej współpracy jest także stopniowe zacieranie granic między organizacjami wywodzącymi się z różnych sektorów, upodabnianie się organizacji do siebie oraz tworzenie sieci rozległych współzależności. Procesy te rozpoznano już w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku, zauważając zacieśnienie związków pomiędzy organizacjami różnych sektorów. Zjawiska te są szczególnie zauważalne w krajach o najsilniejszym i najliczniejszym trzecim sektorze, w Polsce których procesy takie są w początkowej fazie rozwoju. Wzrost współzależności aktorów publicznych, przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych w sferze publicznej czy gospodarczej powoduje, że dla niektórych badaczy rozróżnienie na „państwo” i „społeczeństwo”, a także na sektor „publiczny” i „prywatny” staje się niezrozumiałe (Kramer, 1998). Zjawisku tworzenia sieci międzysektorowych powiązań towarzyszą takie zmiany, jak:

- homogenizacja kultur organizacyjnych, zwłaszcza w obszarze wzorów zachowań organizacyjnych czy używanego w organizacji języka,
- przenikanie z sektora prywatnego do publicznego i pozarządowego metod i technik zarządzania, kiedyś właściwych tylko dla przedsiębiorstw, a dziś już całkowicie przeniesionych

- do organizacji niedziałających dla zysku (np. marketing czy planowanie strategiczne),
- powstawanie i rozprzestrzenianie się nowych form organizacyjnych – quasi-pozarządowych czy quasi-prywatnych organizacji, które nazywa się hybrydami (np. GONGOs – *government organized nongovernmental organizations* – zakładane lub kontrolowane przez organizacje publiczne, BINGOs – *big international NGOs* – olbrzymie organizacje międzynarodowe, przypominające duże korporacje czy popularne w Polsce fundacje korporacyjne, zwane BONGOs, tworzone w celu realizacji konkretnych celów społecznych, ale promujące przedsiębiorstwo, które tę organizację tworzy),
 - tworzenie nowych struktur organizacyjnych, dostosowanych do międzysektorowych sieci,
 - stałe monitorowanie środowiska zewnętrznego organizacji z uwzględnieniem organizacji innych sektorów (identyfikacja sojuszników lub konkurentów we wszystkich typach organizacji),
 - coraz silniejsza aktywność organizacji w sferach kiedyś ściśle przynależnych do poszczególnych sektorów, podejmowanie nowych funkcji w sferze publicznej (np. aktywność sektora prywatnego w obszarach będących kiedyś domeną trzeciego sektora, komercjalizacja organizacji pozarządowych).

Przenikanie się sektorów, często nazwane procesami absorpcji, instytucjonalnym izomorfizmem czy funkcjonalnym ząbieniem, wywołuje wątpliwości na temat zasadności istnienia organizacji pozarządowych w warunkach zmiany ich funkcji, ról i sposobów działania. Jednocześnie w warunkach demokratycznych, obywatele mają zwykle zagwarantowaną w ustawach zasadniczych zdolność do powoływania organizacji pozarządowych. Zachodzące powoli zmiany będą powodować jednak konieczność redefinicji w przyszłości funkcji i ról organizacji pozarządowych, z uwzględnieniem kwestii legitymacji i zaufania społecznego. Niektórzy badacze zwracają uwagę, że tworzenie sieci międzysektorowych i międzyorganizacyjnych dobrze odzwierciedla metafora ciasta marmurkowego, w przeciwieństwie do ciasta złożonego z warstw. W świetle tej metafory, rewizji w przyszłości zostaną poddane ce-

chy stanowiące o różnicy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a publicznymi i prywatnymi, takie jak: misja i cele, finansowe strategie, struktury organizacyjne, interesariusze i wyznawane wartości.

Współpracę społeczno-publiczną wzmacnia też rozwój i implementacja nowoczesnych modeli zarządzania publicznego. Tak jak administrowanie może sprzyjać dominującej roli organizacji publicznych, tak nowe zarządzanie publiczne wspiera takie formy współpracy międzysektorowej, jak kontraktowanie usług (Kozuch, 2006, s. 27). Z kolei koncepcja *public governance* zakłada tworzenie sieci powiązań publicznych, w skład których wchodzi także organizacje trzeciego sektora. Podobnie koncepcja służby publicznej kładzie nacisk na współistnienie wielu podmiotów tworzących koalicje w celu realizacji uzgodnionych potrzeb pewnych grup obywateli.

Problematyka relacji sektora publicznego i pozarządowego interesuje badaczy od lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia i jest wynikiem wzrostu jakościowego i ilościowego organizacji trzeciego sektora. Według jednej z wiodących analiz tego typu relacji (Salomon, Anheier, 1997, s. 60–66) dla krajów rozwiniętych charakterystyczne jest partnerstwo i współzależność pomiędzy sektorami. Inni badacze twierdzą, że sposób funkcjonowania organizacji pozarządowych zależy od poziomu współzawodnictwa pomiędzy organizacjami publicznymi, sektora biznesowego i innymi organizacjami trzeciego sektora (Steinberg, 1987, s. 118–135). Współzawodnictwo jest często hamowane przez regulacje prawne oraz przywileje podatkowe przyznawane każdemu sektorowi przez sektor publiczny.

Zachodni badacze wyróżniają trzy główne koncepcje porządkujące relacje pomiędzy sektorem pozarządowym a publicznym (Salomon, 2001):

- sektor organizacji trzeciego sektora stanowi niezależną, naturalną opozycję dla sektora publicznego, wytwarzając zupełnie oddzielny zestaw usług i opinii (z niewielką rolą organizacji publicznych w finansowaniu działalności organizacji trzeciego sektora),
- sektor pozarządowy dostarcza usług w imieniu organizacji publicznych i jest przez nie w dużej mierze kontrolowany (sprawozdania, kontrola finansowa),

- organizacje pozarządowe są partnerem organizacji publicznych – występują w roli partnera i kooperanta w podejmowaniu decyzji dotyczących zarówno usług publicznych, jak i kształtowania publicznej polityki.

Każda z tych relacji rodzi inne zachowania organizacji, stwarza odmienne możliwości i podaje różne sposoby realizowania celów. Jakość tych związków opiera się zasadniczo na systemach prawnych, które są charakterystyczne dla poszczególnych krajów.

Rozwój relacji pomiędzy instytucjami publicznymi i pozarządowymi wiąże się także ze stałym naciskiem grantodawców, związanym z oczekiwaniami zwiększenia skuteczności podejmowanych działań, z wewnętrznymi strategiami skierowanymi na współdziałanie, jak również z rosnącymi oczekiwaniami społecznymi zarówno w stosunku do organizacji publicznych, jak i trzeciego sektora (Mulroy, 2003). Badacze zwracają też uwagę na wzrost znaczenia kompetencji menadżerów, których umiejętności mogą w dużej mierze kształtować relacje międzyorganizacyjne (Murloy, 2003).

Z punktu widzenia organizacji pozarządowych badacze dostrzegają takie problemy związane ze współdziałaniem z organizacjami publicznymi, jak wzrost ich zależności od finansowania płynącego z sektora publicznego i utrata krytycznego spojrzenia na sektor publiczny oraz jego działania (Mulroy, 2003, s. 49). Wskazuje się na problemy małych organizacji trzeciego sektora, których cele nie są zbliżone do celów organizacji publicznych, co powoduje niemożność kontraktowania zadań przez organizacje pozarządowe oraz silną koncentrację na dużych organizacjach, zdolnych do przeformułowania swoich celów i nawiązania korzystnych relacji (Murloy, 2003, s. 49).

Współdziałanie organizacji pozarządowych jest problemem badawczym o charakterze interdyscyplinarnym. Wymaga wieloaspektowej analizy, stąd konieczne jest sięganie do aparatu poznawczego i dorobku wielu innych dyscyplin i specjalności naukowych. Badania prowadzone w Polsce nad współdziałaniem organizacji trzeciego sektora mają zdecydowanie charakter interdyscyplinarny, a stawiane problemy są rozważane przez badaczy reprezentujących różne dyscypliny naukowe. Można wskazać cztery kluczowe dyscypliny naukowe, które podejmują w swych badaniach problematykę współdziałania organizacji pozarządowych –

nauki prawne i administracyjne, socjologia, polityka społeczna oraz nauki o zarządzaniu.

Badania prawne obejmują w szczególności zmiany legislacyjne i skutki wdrażania ustaw regulujących współpracę organizacji publicznych i pozarządowych oraz innych aktów prawnych wpływających na współdziałanie organizacji, ocenę proponowanych rozwiązań legislacyjnych oraz prawnych aspektów realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Istotną rolę ogrywają także badania o szerzej zarysowanej problematyce, w których legislacja stanowi jedną z perspektyw postrzegania relacji pomiędzy państwem a trzecim sektorem w Polsce.

Szeroki nurt badań stanowią badania socjologiczne i w obszarze polityki społecznej. W szczególności należy tutaj wymienić badania dotyczące: relacji pomiędzy państwem a trzecim sektorem, w tym problematyki decentralizacji państwa i roli w tym procesie partnerów społecznych, dialogu społecznego i obywatelskiego, modeli współdziałania międzysektorowego (w tym zagadnień budowania partnerstwa międzysektorowego) na tle innych krajów, analizy pojęć takich, jak solidarność i opiekuńczość na tle relacji pomiędzy państwem a trzecim sektorem, poszukiwania barier i perspektyw współdziałania, relacji między samorządami a organizacjami pozarządowymi w określonych perspektywach czasowych na poziomie lokalnym. Ważną część stanowią badania dotyczące zasad, form i obszarów współdziałania oraz skutków wynikających z uwarunkowań prawnych, w których rozwiązania legislacyjne traktowane są jako jeden z czynników determinujących możliwości współpracy. Szczególnie istotne są tu badania dotyczące roli różnych aktorów społecznych (m.in. radnych) w procesie współpracy, realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe czy funkcjonowania instrumentów planistycznych regulujących współpracę. Naukowcy analizują także możliwości współdziałania instytucji publicznych i pozarządowych w określonych obszarach polityki społecznej. To nurt stosunkowo dobrze rozwinięty, obejmujący ocenę współpracy międzysektorowej w sferach: pomocy społecznej i rynku pracy (najliczniejsze), ochrony środowiska, ekologii i ekorozwoju, współpracy w ramach rozwoju lokalnego (gospodarka), integracji europejskiej, zarządzania kryzysowego, a także badania nad organizacjami pozarządowymi jako instytucjami polityki społecznej (fragmentaryczne).

Należy zwrócić uwagę, że wiele projektów badawczych ma charakter interdyscyplinarny, stawiane problemy analizowane są wspólnie przez naukowców reprezentujący różne dyscypliny.

W naukach o zarządzaniu zagadnienia współdziałania organizacji pozarządowych są stosunkowo słabo rozpoznane na gruncie polskim. Wynika to głównie z tego, że badacze skupiają się na kwestiach współdziałania przedsiębiorstw, problematyka współdziałania publiczno- pozarządowego wchodzi w zakres wyodrębniającej się dopiero subdyscypliny zarządzania publicznego.

Badania nad współdziałaniem organizacji pozarządowych koncentrują się tutaj głównie na politykach publicznych i instrumentach ich realizacji, jak planowanie strategiczne, zarządzanie oparte na wynikach, koordynowanie polityk, programów i przedsięwzięć, personel administracji publicznej. Istotny watek stanowi innowacyjność zarządzania, w tym systemy e-administracji. Badacze zarządzania zastanawiają się głównie nad tym, jak w zarządzaniu publicznym sytuuje się współdziałanie międzysektorowe i jaką rolę ogrywają menadżerowie publiczni.

Dobrze rozpoznany jest nurt uwarunkowań współdziałania tkwiących w otoczeniu trzeciego sektora, słabiej, jeśli chodzi o warunki wewnątrzorganizacyjne, co w szczególności dotyczy zmian w strukturach organizacyjnych i metodach zarządzania, motywów współdziałania i oczekiwanych jego rezultatów. Praktycznie nierozpoznane są procesy współdziałania organizacji pozarządowych oraz warunki sprzyjające podejmowaniu współdziałania między organizacjami i korzystaniu z niego przez uczestników procesów. Polscy badacze nauk o zarządzaniu poszukują także barier w tworzeniu relacji międzysektorowych. Zwraca się uwagę na bariery społeczne, hamujące rozwój organizacji pozarządowych, takie jak bezradność społeczna, klientelizm, amoralny familizm (Bogacz-Wojtanowska, Grabiasz, 2005), a także bariery prawne blokujące współpracę między organizacjami publicznymi i pozarządowymi oraz tkwiące w samych organizacjach.

Znacząca liczba opracowań dotycząca współdziałania organizacji pozarządowych ma charakter aplikacyjny. Są one zlecane przez organizacje publiczne w celu realizacji określonych zamierzeń związanych ze współdziałaniem i wykorzystywane do poznania potencjalnych partnerów spośród organizacji trzeciego sektora.

Ostatnie pięć lat to zdecydowany postęp tego typu badań, często finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Na poziomie regionalnym coraz częściej pojawiają się badania wykonane przez profesjonalne firmy i raporty opracowane przez naukowców zajmujących się trzecim sektorem.

1.2. Typologie współpracy organizacji pozarządowych i publicznych w Polsce

Współpraca organizacji pozarządowych i publicznych stanowi jeden z kluczowych elementów relacji pomiędzy państwem a trzecim sektorem, jak również pomiędzy państwem a obywatelem. Procesy demokratyzacji Polski po 1989 r. nie oznaczały tylko decentralizacji i uspołecznienia władzy publicznej, ale także tworzenie w sferze publicznej przestrzeni dla działalności organizacji pozarządowych (Rymsza, Makowski, Dudkiewicz, 2007, s. 10). Poruszanie się w sferze publicznej obu typów organizacji, jak również zbieżność celów organizacyjnych i logiki działania powodują, że dla organizacji pozarządowych organizacje sektora publicznego są naturalnym i pożądanym kooperantem.

Po okresie represji i słabnącej kontroli państwa polskiego w latach 1980–1988, w tym powstania pierwszej Solidarności i rozbięcia tego ruchu masowego, wraz z przemianami 1989 r. przyszła pora na gwałtowny wysyp organizacji pozarządowych. Pierwsze lata, jak zauważa M. Rymsza (2007, s. 24), to czas tworzenia przestrzeni dla inicjatyw obywatelskich. Jednocześnie to także okres powstania samorządu lokalnego w Polsce, wspieranego w sensie jakościowym i ilościowym środkami pomocowymi płynącymi z państw wysoko rozwiniętych, innymi słowy – okres budowania nowych organizacji publicznych. W latach 1993–1997 nastąpił regres tworzenia trzeciego sektora w Polsce, hamowanego w szczególności na poziomie centralnym. Na poziomie regionalnym pojawiły się pierwsze próby współpracy w oparciu o regulacje prawa miejscowego, podjęto również próby tworzenia regulacji prawnych współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi (Rymsza, 2007, s. 29). Okres 1997–2001 to dalszy brak uregulowań systemowych w obszarze współpracy sektorów z jednoczesnym zanikaniem wsparcia zagranicznego, co skutkowało słabą kondycją ekonomiczną organizacji pozarządowych.

Dopiero lata 2001–2005 przyniosły znaczącą poprawę relacji, wynikającą z uchwalenia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jak również z uzyskania dostępu do funduszy UE, które znacznie zwiększyły stan zasobów sektora (nie tylko finansowych, ale także w zakresie kapitału ludzkiego). Ostatni okres budowania relacji międzysektorowych (za wyjątkiem pewnego zawahania w latach 2005–2007) to wypracowanie polskiego modelu współpracy organizacji publicznych i pozarządowych wraz z nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jak również aktywizacja form współpracy niezwiązanych z realizacją zadań publicznych (partnerstwa projektowe, partnerstwa lokalne). Dlatego gdy dziś próbujemy mówić o polskim modelu współpracy między organizacjami pozarządowymi a publicznymi czy znacznie szerzej – pomiędzy trzecim sektorem a państwem – mamy na myśli model, który tworzył się w okresie transformacji i jest połączeniem dwóch kluczowych europejskich modeli relacji – brytyjskiego quasi-rynkowego i niemieckiego – korporacyjno-federacyjnego (Rymsza, 2007, s. 42). Mówiąc o polskim modelu współpracy obu sektorów, należy dokonać jednak pewnego zastrzeżenia. Współpraca organizacji pozarządowych i publicznych w Polsce jest niezmiernie zróżnicowana lokalnie i regionalnie, zarówno w zakresie form, jak i obszarów współdziałania. Szereg pozaprawnych czynników determinujących jakość współpracy (którymi zajęto się w rozdziale II) powoduje, że w pewnych układach lokalnych mamy do czynienia wręcz z modelowym współdziałaniem obu sektorów, w innych zaś tej współpracy, pomimo wprowadzonego kilka lat temu przymusu prawnego, prawie nie ma. Na układy lokalne nakładają się także regionalne działania organizacji publicznych, takich jak urzędy marszałkowskie, które mogą wpływać na uwarunkowania współpracy.

Można wymienić kilka kluczowych typów współdziałania między organizacjami sektora publicznego a pozarządowego w Polsce, wyodrębnionych ze względu na siłę i jakość wzajemnych oddziaływań. Ich charakterystykę należy rozpocząć od wyróżnienia braku relacji między tymi typami organizacji, za wyjątkiem takich, które wynikają z podstawowych zasad i norm prawnych (Bogacz-Wojtanowska, 2007a, 2007b). Przykładem tylko formalnych stosunków jest w Polsce ograniczenie się do obowiązku rejestracji

stowarzyszeń zwykłych w starostwach powiatowych czy składanie sprawozdania merytorycznego przez fundacje do właściwego ministerstwa. Taki charakter wzajemnych stosunków wynika przede wszystkim z braku dostrzeżenia potencjalnych partnerów i niewiedzy o ich rzeczywistych działaniach. Przejawia się ona w stereotypowym przekonaniu o braku partnerów wśród organizacji pozarządowych i odwrotnie – organizacje pozarządowe z góry odrzucają możliwość budowania relacji z sektorem publicznym, nie traktując go jako potencjalnego partnera, współpraca z którym może przynieść wymierne korzyści. Taki układ nie przynosi żadnych korzyści obu sektorom.

Na przeciwnym biegunie znajduje się taki typ relacji między organizacjami pozarządowymi i publicznymi, które można określić jako silne i rozległe. Powodują one często duże osłabienie uzależnionych od funduszy publicznych organizacji pozarządowych, które stają się naturalnym przedłużeniem organizacji publicznych. Takie podporządkowanie może w konsekwencji doprowadzić do utraty tożsamości organizacyjnej. Z drugiej strony rosnące wymagania jednostki publicznej mogą spowodować skrajną instytucjonalizację działań organizacji pozarządowej.

Inne typy relacji to konkurencja oraz relacje wzajemne i współmierne (Bogacz-Wojtanowska, 2007b, s. 109–118). Są one najbardziej pożądane, lecz należy je postrzegać z różnej perspektywy organizacyjnej. Konkurencja, w której organizacje pozarządowe świadczą zupełnie inne usługi niż instytucje publiczne lub stanowią opozycję do polityki prowadzonej przez te organizacje, w konsekwencji pozwala zachowywać jednostkom trzeciego sektora dużą niezależność, może również przynosić korzyści organizacjom publicznym, które nie muszą zajmować się działaniami niestanowiącymi ich priorytetowych celów (przykładem mogą być tutaj działania organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną zwierząt, które całkowicie zastępują aktywność organizacji publicznych).

Relacje wzajemne, nazywane też współmiernymi, w praktyce określane są jako partnerstwo lub jeszcze szerzej – tworzenie sieci wzajemnej współpracy. Obydwa typy organizacji uzyskują w nich korzyści ze współdziałania i w efekcie zwiększają zestaw oferowanych usług. Organizacje wpływają na realizowane przez partnerów strategie działania w ramach określonych przez siebie zbieżnych

celów. W tym typie relacji konieczne jest pełne obustronne zaangażowanie.

Relacje pomiędzy organizacjami pozarządowymi i publicznymi w Polsce możemy także podzielić na proste i złożone (Bogacz-Wojtanowska, 2007b, s. 109–118). Te pierwsze mają najczęściej charakter wymiany informacji i luźnych niesformalizowanych porozumień. Prostymi można też nazwać relacje jednej organizacji publicznej i jednej pozarządowej. Relacje złożone to wspólne wykonywanie zadań publicznych, realizowanie projektów, stopniowa instytucjonalizacja współpracy, jak również związki, które dotyczą kilku organizacji pozarządowych i jednej publicznej lub odwrotnie. Im bardziej złożone relacje, tym więcej różnorodnych form współdziałania pomiędzy organizacjami.

Współpraca organizacji pozarządowych z publicznymi może być charakteryzowana przez kilka kluczowych czynników. Jednym z nich jest instytucjonalizacja współdziałania. Można tutaj wyróżnić współpracę formalną i nieformalną. Pierwszą scharakteryzować należy dwojako, jako współpracę potwierdzoną podpisaną umową lub porozumieniem pomiędzy organizacjami albo współpracę będącą skutkiem obowiązujących przepisów prawa. Oczywiście obowiązek współdziałania nie musi mieć charakteru wymuszonego, gdyż organizacje mogą chcieć współpracować i dostrzegać wynikające z tego korzyści. Przykładem współpracy formalnej może być zlecenie zadania publicznego do realizacji organizacji pozarządowej. Ze współpracą nieformalną mamy do czynienia wtedy, gdy organizacje współdziałają ze sobą, lecz wiąże je tylko układ nieformalny, niepisana umowa lub umowa o charakterze ustnym. Często współpraca taka opiera się na kontaktach nieformalnych i jest typowa dla lokalnych układów społeczno-gospodarczych, np. gmin (Bogacz-Wojtanowska, 2007a, 2007b).

Ważnym czynnikiem porządkującym współpracę organizacji pozarządowych i publicznych jest czas trwania tej współpracy. Możemy wyróżnić współpracę stałą (najczęściej wymuszoną przepisami prawnymi, mamy z nią do czynienia np. w obszarze zarządzania kryzysowego czy pomocy społecznej). Występuje także współpraca długotrwała, zaplanowana na okres dłuższy niż rok, lecz niebędąca współpracą stałą i obejmująca najczęściej trzy lata. Jako ostatnią można wymienić współpracę krótkotrwałą, podej-

mowaną najczęściej na rok lub na czas trwania jakiegoś projektu. Do 2010 r. była to dominująca forma w relacjach międzysektorowych w Polsce – sprzyjały jej zapisy prawne, w szczególności regulacje ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Należy jednak podkreślić, że nowelizacja tej ustawy z 22 stycznia 2010 r. wprowadziła pięcioletnią perspektywę zawierania umów na realizację zadania publicznego, co w najbliższym czasie może wpłynąć na długość okresu współpracy.

Długotrwała lub stała współpraca jest korzystna dla obu typów organizacji, zwłaszcza w przypadku realizacji pewnych długofalowych programów, może być jednak trudna do osiągnięcia. Wielosektorowe porozumienia rzadko mają charakter długotrwały czy stały, najczęściej dominuje współpraca krótkotrwała, wynikająca z realizacji określonego projektu. Sprawia to, że często po jego zakończeniu współpraca nie jest kontynuowana, co może doprowadzić do zaprzepaszczenia wyników realizowanego projektu.

We współdziałaniu organizacji pozarządowych i publicznych w sytuacjach tworzenia struktur współpracy i jej instytucjonalizacji pod uwagę brany jest także czynnik czasu. Silna presja czasu w powiązaniu z koniecznością współdziałania tych dwóch typów organizacji powoduje tworzenie fluktuacyjnych form współpracy i podejmowanie działań *ad hoc*. Z kolei brak napięć czasowych w powiązaniu z koniecznością współdziałania prowadzi do powstania lepiej zaplanowanych i bardziej sformalizowanych form współpracy (Benini, 1999, s. 38–39).

Kolejnym istotnym czynnikiem porządkującym współpracę organizacji pozarządowych i publicznych jest angażowanie zasobów finansowych organizacji. Można więc wyróżnić współpracę tych typów organizacji z wykorzystaniem zasobów finansowych – w tym w szczególności środków publicznych – oraz współpracę nieangażującą zasobów finansowych organizacji (oczywiście w pewnym zakresie każda działalność organizacji generuje określone koszty). W literaturze przedmiotu funkcjonuje podział na finansowe i pozafinansowe formy współpracy organizacji pozarządowych i publicznych, choć trudno go uznać za do końca precyzyjny. Badania pokazują, że finansowe formy współpracy, z angażowaniem środków publicznych, jak i formy współpracy niewykorzystujące środków publicznych są tak samo akceptowane przez organizacje trzeciego sektora (Bogacz-Wojtanowska, 2006a, s. 35). Często finansowe

i pozafinansowe formy współdziałania są współzależne i dlatego w praktyce rzadko się je rozdziela. Dla współpracy wykorzystującej środki finansowe kluczowy jest kontrakt – w przypadku polskich warunków prawnych oznacza to zlecenie wykonania zadania publicznego (w formie powierzania jego wykonania lub wspierania). Czasami mamy do czynienia z inicjatywą lokalną lub partnerstwem, jak również z udzielaniem pożyczek, gwarancji i poręczeń (szerzej o tych formach współpracy piszę w rozdziale II niniejszej monografii). Współpraca o charakterze pozafinansowym najczęściej jest rozumiana jako obszar dialogu obywatelskiego, w ramach którego organizacja pozarządowa i publiczna wymieniają się informacjami i opiniami czy budują zespoły doradcze, inicjatywne i konsultacyjne.

Współdziałanie poszczególnych organizacji w różnych układach społeczno-gospodarczych może mieć także zróżnicowany charakter w zależności od założonych celów. Współdziałanie, niezależnie od formy, może mieć charakter przeciwdziałający lub też zaradczy (reaktywny) – mamy z nim do czynienia wtedy, gdy jest próbą rozwiązania jakiegoś problemu, związanego z danym obszarem życia społecznego. Współpraca może mieć także charakter zapobiegawczy (aktywny) – wówczas jest nawiązywana po to, aby nie dopuścić do pojawienia się pewnego zjawiska, które mogłoby mieć negatywne skutki dla układu społeczno-gospodarczego. Oczywiście rodzaj współpracy, jej aktywność lub proaktywność zależy przede wszystkim od tego, jakie cele i strategie działania mają poszczególne organizacje.

Warto także zauważyć, że dla nawiązania współpracy konieczne jest spełnienie dwóch warunków – adaptacji i partycypacji. Jako adaptację należy rozumieć takie działanie, które uwzględnia lokalny kontekst, w podejmowanej aktywności bierze się pod uwagę lokalne uwarunkowania i potrzeby. Partycypacja to udział w funkcjonowaniu gmin i powiatów wielu aktorów, których inicjatywy stanowią uzupełnienie działań publicznych (Giguere, 2003, s. 13). Powinny one zmierzać w kierunku komplementarności, a nie dublowania działań podejmowanych w lokalnych układach społeczno-gospodarczych.

Coroczne badania różnych ośrodków w Polsce wskazują, że istnieją duże rozbieżności w organizowaniu i realizacji współpracy

między organizacjami publicznymi a pozarządowymi, wynikające m.in. z uwarunkowań społecznych, prawnych i organizacyjnych. Wskazać można szereg problemów, na jakie natrafia współpraca między władzami publicznymi a partnerami niepublicznymi. P. Swianiewicz (2008) dowodzi, że zasadniczą kwestią jest dominująca pozycja organizacji publicznych, spowodowana m.in.:

- małymi zasobami będącymi do dyspozycji partnerów niepublicznych,
- słabością więzi obywatelskich,
- niskim poziomem wzajemnego zaufania utrudniającym współpracę,
- tradycyjną, hierarchiczną strukturą administracyjną.

Badacze w Polsce i na świecie poszukują więc odpowiedzi na pytania o warunki tworzenia satysfakcjonujących relacji pozarządowo-publicznych. Identyfikują również bariery, które mogą hamować rozwój współdziałania obu typów organizacji. Na podstawie dotychczas prowadzonych badań (Bogacz-Wojtanowska, 2005a, 2005b, 2006, 2007a, 2007b) można wskazać kilka najważniejszych warunków funkcjonowania trwałej i satysfakcjonującej współpracy w różnych formach.

Jednym z podstawowych warunków współdziałania jest sam fakt jego inicjacji. Do rozwinięcia różnorodnych i trwałych form współpracy konieczne jest zaistnienie zjawiska, które można koloquialnie nazwać pierwszym krokiem. Rolę inicjatora współpracy może spełnić jakaś inicjatywna organizacja czy platforma wymiany informacji. Funkcję inicjatywną mogą też pełnić niektóre instrumenty zarządzania, takie jak roczne programy współpracy czy inne dokumenty planistyczne, mające charakter polityk publicznych (strategie, programy, plany). Ich wspólne tworzenie może być czynnikiem aktywizującym współpracę.

Kolejnym istotnym warunkiem korzystnej współpracy jest wiarygodność partnerów współpracujących – dotyczy ona zarówno wiarygodności organizacji pozarządowych dla organizacji publicznych, jak i odwrotnie. Jest to szczególnie istotne dla podjęcia współpracy, lecz także dla jej kontynuacji. Organizacje publiczne w Polsce, podejmując formalną współpracę z organizacjami obywatelskimi, często szukają potwierdzenia ich wiarygodności jako partnerów. Najczęściej potwierdzenia te mają charakter pozytywnych, pisemnych opinii o zrealizowanym wcześniej przedsięwzię-

ciu. Zwykle dzieje się tak na początku współpracy – badanie wiarygodności potencjalnych pozarządowych partnerów odbywa się nie tylko formalnie – stosowane są mniej formalne sposoby: pozyskiwanie informacji z otoczenia, ze społeczności lokalnych, w których działa organizacja. Na podobną kwestię zwracają uwagę zachodni badacze (Rondinelli, London, 2001), podkreślając, że także organizacje biznesowe dokonują analizy wiarygodności organizacji pozarządowych, z którymi współpracują, analizując szczególnie legitymizację społeczną organizacji. Wraz z upływem czasu i ze wzrostem zaufania wynikającym ze wspólnie zrealizowanych zadań i projektów, badanie wiarygodności ogranicza się tylko do spełnienia formalnych warunków niezbędnych do zawierania porozumień i umów z partnerami pozarządowymi.

Z wiarygodnością wiąże się także wspomniane wyżej posiadanie legitymizacji społecznej przez organizacje pozarządowe. Legitymizacja społeczna jest rozumiana jako posiadanie przez organizację pozarządową akceptacji społecznej. Objawia się ona w szczególności przez poparcie działań organizacji, dostarczanie potrzebnych jej zasobów (finansowych, materialnych, ludzkich) i uczestnictwo w podejmowanych przez nią inicjatywach (projektach). Legitymizacja społeczna może być mierzona liczbą osób wspierających w różnych formach działania organizacji pozarządowych i zależy od obszaru działania organizacji. Organizacje pozarządowe, których aktywność ogranicza się tylko do wybranej społeczności lokalnej, będą poszukiwały legitymizacji społecznej tylko na poziomie lokalnym. Organizacje pozarządowe o zasięgu krajowym czy międzynarodowym potrzebują znacznie szerszej akceptacji społecznej. Organizacje publiczne nie mają jednak wielu sposobów na ustalenie jej poziomu w stosunku do współpracujących z nimi organizacji pozarządowych. Zdarza się, że organizacje publiczne często nawet w sposób nieformalny monitorują poziom legitymizacji społecznej współpracujących organizacji. Z drugiej strony znane są przypadki niechęci do kontynuowania współpracy ze strony trzeciego sektora, wynikające z niedotrzymywania umów przez samorządy (Bogacz-Wojtanowska, 2005).

Z wiarygodnością organizacji wiąże się silnie wzajemne zaufanie współdziałających organizacji, szczególnie istotne przy nawiązaniu współpracy (Bogacz-Wojtanowska, 2007a, 2007b, 2007c).

Jednostka publiczna musi być przekonana, że organizacja pozarządowa wypełni swoją część wspólnego zadania lub projektu, i odwrotnie – organizacja trzeciego sektora musi ufać organizacji publicznej. Zaufanie jest także istotnym warunkiem podejmowania współpracy ze strony organizacji pozarządowych. Wydaje się, że są one często bardziej wyczulone na wiarygodność organizacji publicznej. Zbyt ni rygorystyczny formalny traktują pozytywnie dopóki, dopóty jest on spójny ze sposobami działania i tożsamością organizacji publicznych. Niespójne, nieetyczne zachowania, nieodpowiedzialność, niedotrzymywanie zawartych umów (Bogacz-Wojtanowska, 2005) prowadzą do wynikającego ze złych doświadczeń unikania kontaktów z sektorem publicznym.

Następny warunek to rozumienie własnych działań – organizacje pozarządowe i publiczne nastawione na współpracę winny nawzajem rozumieć swoje zasady działania. Prowadzone badania wykazują, że organizacje najłatwiej radzą sobie z tym w trakcie realizowania wspólnych zadań i projektów. Pomocne są tutaj osoby, które znają funkcjonowanie sektora publicznego i organizacji pozarządowych (szczególnie te zaznajomione ze specyfiką działania urzędów gmin i powiatów), logikę ich funkcjonowania i problemy, mogą więc podejmować się działań tworzących wzajemne powiązania. Nazywać ich można łącznikami i najczęściej są to osoby, które pracowały w organizacjach obu sektorów (Bogacz-Wojtanowska, 2007a, 2007b).

Z rozumieniem własnych działań i funkcją łączników międzyorganizacyjnych wiąże się także kolejna cecha korzystnego międzysektorowego współdziałania – umiejętność porozumiewania się. To istotny warunek, gdyż zarówno przedstawiciele trzeciego sektora, jak i samorządów używają własnego języka, który w pewnych wymiarach może być niezrozumiały. Dlatego ważną rolę odgrywają osoby znające język i specyfikę obu typów organizacji, duże znaczenie mogą mieć również nieformalne kontakty.

Kolejny warunek skutecznego współdziałania to występująca po obu stronach elastyczność i skłonność do negocjowania warunków współpracy. Za brak tych cech najczęściej obciążane są organizacje publiczne. Szczególnie zarzuca się im sztywne trzymanie się procedur i nieelastyczność, co utrudnia reagowanie szybkie i dostosowane do problemu, którego dotyczy współpraca. Z kolei organizacje trzeciego sektora uznaje się za nieprzygotowane do

respektowania urzędowych procedur, co przejawia się w nieumiejętności wypełniania i prowadzenia odpowiedniej dokumentacji (Bogacz-Wojtanowska i inni, 2010). Bez wątplenia w sytuacji korzystania z publicznych środków to organizacje trzeciego sektora winny przyjmować reguły gry organizacji publicznych – choćby dlatego, aby uniknąć jakichkolwiek problemów natury prawnej czy organizacyjnej. Natomiast zbyt duża formalizacja i proceduralność nie wydają się być wskazane przy współpracy w ramach dialogu obywatelskiego.

Warunkiem gwarantującym satysfakcjonującą współpracę międzysektorową jest brak przewagi jednego z partnerów, przejawiający się w tym, że w trakcie realizacji wspólnych zadań żadna ze stron nie podkreśla, a przede wszystkim nie wykorzystuje swojej dominującej pozycji (wynikającej chociażby z posiadanych zasobów czy uwarunkowań prawnych). Chodzi tutaj przede wszystkim o przewagę organizacji publicznych, czyli wspomnianą przez Swaniewicza (2008) ich dominację. W relacjach międzyorganizacyjnych można ją nazwać asymetrią siły.

Kolejnym istotnym warunkiem jest dzielenie wspólnej misji lub wzajemne uzupełnianie się w działaniu (komplementarność oferowanych usług). Ważne jest także istnienie pełnego, równorzędnego zaangażowania z obu stron. Istotne mogą być sposoby działania. Kooperacja organizacji publicznej i trzeciego sektora jest najbardziej prawdopodobna, gdy obszary ich aktywności się pokrywają. Łatwiej wtedy m.in. o kontraktową formę współpracy organizacji pozarządowej. Z drugiej strony w określonych perspektywach czasowych korzystniejsza wydaje się być pewna komplementarność działań obu typów organizacji, pozwalająca na wykorzystanie przez organizacje pozarządowe zdolności i możliwości, których nie posiadają organizacje publiczne.

Zdarza się także świadome kształtowanie relacji publiczno-pozarządowych w przypadku różnych celów i sposobów działania. Podmioty publiczne i pozarządowe mogą budować relacje pomimo odmienności celów, głównie dla rozszerzenia katalogu usług świadczonych lokalnej społeczności, jak również dla wzajemnej kontroli. Kształtowaniu relacji pomimo odmiennych celów i sposobów działania sprzyja możliwość pozyskania zewnętrznych środków finansowych na konkretne projekty, co może skutkować

uzgadnianiem możliwych do zrealizowania wspólnych celów. Pomocna może być tutaj także lokalna polityka publiczna, w wyniku której pewne niszowe działania mogą być przedmiotem publiczno-pozarządowej kooperacji. Warunkiem korzystnych relacji bywa też budowanie wspólnej strategii działania, uwzględniającej priorytety chcących współpracować organizacji.

Posiadanie określonych standardów działania jest także warunkiem powodzenia współdziałania między sektorem publicznym a pozarządowym. Szczególnie ważne jest ono w kontekście wykonywania zadań zleconych przez organizacje publiczne (głównie jednostki samorządu terytorialnego) organizacjom pozarządowym. Organizacje te (nieraz w porozumieniu z partnerem publicznym) wypracowują pewne standardy działań. Czasem standardy te są określane przez samorządy, które kontraktują usługi społeczne (Bogacz-Wojtanowska i inni, 2010).

Należy wspomnieć także o menadżerach organizacji publicznych i pozarządowych. Ich postawy i kompetencje mogą decydować o tym, jakie formy i charakter może przybierać współdziałanie. Postawy i kompetencje lokalnych menadżerów mogą skutkować zarówno tworzeniem międzysektorowych partnerstw, jak również ich unikaniem lub wypełnianiem zadań własnych organizacji tylko na poziomie minimalnym. Dlatego warunkiem powstawania korzystnych form publiczno-pozarządowego współdziałania są kooperatywne postawy menadżerów obu sektorów.

Dotychczas przeprowadzone w Polsce badania wykazały występowanie istotnych przeszkód spowalniających rozwój współdziałania pomiędzy organizacjami publicznymi a organizacjami pozarządowymi. Część z barier hamujących rozwój współpracy ma charakter zewnętrzny i nie zależy od strategii i działań organizacji pozarządowych czy publicznych. Należą do nich przede wszystkim przeszkody prawne i formalne – przykładowo uniemożliwiające współpracę przy realizowanych projektach. Bariery wewnętrzne, które są wynikiem lokalnej polityki jednostek samorządu terytorialnego, cech i zachowań organizacji obu sektorów, można podzielić na główne, w szczególny sposób przyczyniające się do problemów we wzajemnych relacjach, których niwelowanie jest stosunkowo trudne, oraz drugorzędne, które można wyeliminować stosunkowo szybko. Do głównych przeszkód zaliczyć można fasa-

dowość partnerstwa, niepodzielanie tych samych wartości, niezrozumienie własnych działań, wzajemne stereotypowe postrzeganie, kształt układów politycznych utrudniających współpracę, bierne postawy organizacji pozarządowych i samorządów. Niwelowanie tych barier wymaga w dużej mierze zmiany społecznej i organizacyjnej, stosunkowo długo wdrażanej. Do innych barier można zaliczyć przede wszystkim niewystarczającą wysokość środków finansowych przeznaczanych na współpracę, obawy pracowników samorządowych czy fakultatywne podchodzenie do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która jest głównym prawnym narzędziem regulującym współpracę w Polsce (Bogacz-Wojtanowska i inni, 2010).

Jak wykazują dotychczas prowadzone badania (Bogacz – Wojtanowska, 2007a), jedną z kluczowych zasad budowania relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi jest dzielenie tych samych wartości, przy czym nie może mieć ono tylko charakteru deklaratywnego, lecz winno być elementem faktycznie funkcjonującym w obu organizacjach. Bariera hamująca wzajemne współdziałanie tworzy się wówczas, gdy organizacje nie dzielą tych samych wartości. Dzieje się tak przykładowo, gdy samorząd nastawiony jest na ilościowe rozwiązywanie problemu, zaś organizacjom pozarządowym zależy na rozwiązaniu kilku konkretnych wypadków, lecz w sposób definitywny i ostateczny. Taka bariera jest dosyć trudna do przełamania, gdyż często jest wynikiem różnic kładących się u podstaw funkcjonowania obu typów organizacji.

Trudną do przewyciężenia przeszkodą jest brak zrozumienia zasad działania partnera, zarówno po stronie organizacji publicznych, jak i pozarządowych. Różnice te wynikają z odmiennych kultur organizacyjnych panujących w obu typach organizacji. Im większe są te różnice, tym większe trudności w budowaniu trwałej wzajemnej współpracy. Z braku zrozumienia wynikają też różnice w oczekiwaniach. Organizacje publiczne oczekują od organizacji trzeciego sektora podobnych organizacyjnych zachowań – np. określonego stopnia formalizacji, kompetencji w zakresie współdziałania (umiejętności pisania ofert, wniosków grantowych i sprawozdań finansowych). Z drugiej strony organizacje pozarządowe często liczą na to, że partnerzy publiczni zaakceptują ich sposób działania – mniejszą formalizację procedur czy szybkie

reagowanie na problemy, co w obecnym stanie prawnym jest praktycznie niemożliwe. Szczególnie trudne są przypadki tzw. małych dotacji, kiedy obciążenia sprawozdawcze ciężące na organizacjach pozarządowych są niewspółmierne do osiągniętych korzyści finansowych. Zazwyczaj przewagę w tych relacjach osiągają organizacje publiczne, to one ustalają reguły dla wszystkich sektorów, dlatego najczęściej współpraca pomiędzy organizacjami trzeciego sektora a publicznymi odbywa się w obszarach priorytetowych dla sektora publicznego.

Jedną z największych barier hamujących współdziałanie organizacji pozarządowych z organizacjami publicznymi jest deklarowanie współdziałania bez faktycznie podejmowanych działań. Innymi słowy, można deklarować współpracę o charakterze partnerskim – w praktyce jednocześnie jej nie stosując. J. Birkenhoff (2002, s. 98) nazywa takie zachowanie „retoryką partnerstwa”. Można je rozumieć jako słowne deklarowanie równorzędnych relacji, opartych na wzajemnym rozumieniu, przy jednoczesnych działaniach w rzeczywistości przeczących zasadom równości obu stron współpracy. Najczęściej tego typu partnerstwo jest wynikiem prowadzonej przez organizacje publiczne polityki publicznej lub wolnych i niedostatecznych zmian (zmiany zachowań organizacyjnych nie dorównują zmianom prawnym, umożliwiającym współdziałanie). Można to pokazać na przykładzie rocznych programów współpracy, które funkcjonują w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, lecz w praktyce ich znaczenie jest niewielkie – samorzady zapisują zasady wynikające z ustawodawstwa, a wspierające bądź realizujące współpracę działania jej zaprzeczają.

Zarówno organizacje publiczne, jak i pozarządowe odczuwają niedobór środków finansowych przeznaczanych na realizację zadań przez trzeci sektor. Należy zwrócić uwagę, że jest to wynik zarówno niedostatecznej wysokości środków finansowych przekazywanych na współpracę (szczególnie na zlecenie zadań organizacjom trzeciego sektora), jak również ograniczoności samych budżetów organizacji publicznych, która nie do końca jest wynikiem działań samorządów. Decydując się wyłącznie na dotacje celowe, samorzady lokalne bardzo często są przyczyną kłopotów organizacji trzeciego sektora z utrzymaniem kadr, z kolei system refundo-

wania kosztów powoduje wykluczenie ze współpracy mniejszych organizacji.

Problemem w budowaniu relacji pomiędzy organizacjami publicznymi a pozarządowymi są często także funkcjonujące stereotypy oraz wzajemne postrzeganie. Stereotypowe wyobrażenie często budowane jest na osobistych lub organizacyjnych doświadczeniach, zasłyszanych opiniach, a nie na rzeczywistej wiedzy i wzajemnych kontaktach. Oczywiście na poziomie lokalnym dużo trudniej o takie uproszczone wyobrażenia – wielość kontaktów sprzyja obustronnemu poznawaniu. Jednocześnie zarazem może spowodować pełną jawność wzajemnych relacji, jak również tworzenie się nieformalnych układów i powiązań (często określanych mianem politycznych), które mogą być niekorzystnie odbierane, szczególnie przez organizacje pozarządowe.

Przeszkodą w budowaniu korzystnych relacji może być marazm i pasywność samorządów z jednej strony, a bierność i postawa rozszczeniowa organizacji pozarządowych z drugiej.

Jedną z barier utrudniających tworzenie relacji międzysektorowych jest pewna obawa pracowników sektora publicznego, że rozwój współdziałania może skutkować utratą miejsc pracy w samorządach – zwłaszcza w sytuacji przejmowania zadań publicznych przez organizacje pozarządowe (Bogacz-Wojtanowska, 2006a). Stąd być może pojawiające się wśród liderów organizacji pozarządowych opinie o braku otwartości i zainteresowania, a nawet o pewnej dozie nieufności urzędników samorządowych w stosunku do działań podejmowanych przez te organizacje.

W praktyce na poziomie lokalnym występuje najczęściej pewna kombinacja ograniczeń tworzenia relacji międzysektorowych. Duże znaczenie mogą mieć uwarunkowania historyczne, społeczne czy ekonomiczne, które mogą wpływać na to, że organizacje pozarządowe i urzędy gmin czy powiatów nie będą chciały ze sobą współpracować. Ważne są też wyobrażenia i sądy. Jak wykazują amerykańskie badania nad współpracą międzysektorową, powodzenie współpracy organizacji trzeciego sektora i organizacji publicznych w lokalnych społecznościach w dużej mierze zależy od wyznaczenia celów i oczekiwań, jakie można zrealizować dzięki współpracy, zdefiniowania mierników sukcesu, opracowania systemu wzajemnej kontroli oraz dzielenia się wiedzą i szkolenia na

temat budowania relacji międzysektorowych (Freeman, 2001, s. 75).

Wraz z zacieraniem się międzysektorowych granic coraz częściej spotyka się porozumienia pomiędzy organizacjami pozarządowymi a prywatnymi firmami. Jest to szczególnie charakterystyczne dla amerykańskiego sektora, gdzie duże, profesjonalne organizacje pozarządowe stają się poważnymi partnerami dla komercyjnych przedsiębiorstw działających w zbliżonych obszarach. D.A. Rondinelli oraz T. London (2001) wyróżnili kilka cech organizacji pozarządowych, warunkujących skuteczność komercyjno-pozarządowych porozumień. Należą do nich:

- wiarygodność organizacji (posiadanie legitymizacji społecznej, odpowiedzialność),
- rozumienie działania organizacji komercyjnych (najpełniej przejawiające się w prowadzeniu jakiejś komercyjnej działalności, służącej finansowemu wspieraniu realizacji celów statutowych),
- zdolność do wysokiej jakości pracy,
- umiejętność rozróżnienia między potrzebą realizacji celów statutowych a koniecznością zysku organizacji komercyjnych.

Trzeba jednak zauważyć, że pojawiają się także głosy krytyczne dotyczące porozumień między sektorem pozarządowym a komercyjnym. Najpoważniejsze zarzuty dotyczą chęci przejęcia kontroli nad organizacjami trzeciego sektora, realizowania celów sponsorów, a także prowadzenia specyficznej ekspansywnej polityki w krajach o ograniczonej demokracji.

Na zakończenie rozważań warto wskazać jeszcze jeden czynnik, który może wpływać na współpracę organizacji pozarządowych i publicznych. Chodzi o powiązania wewnątrzsektorowe, czyli różnego rodzaju porozumienia, sojusze i związki międzyorganizacyjne w ramach trzeciego sektora.

Współdziałanie między organizacjami jest jednym z istotnych aspektów funkcjonowania dzisiejszych organizacji pozarządowych. Tworzenie sieci wzajemnych powiązań między organizacjami trzeciego sektora jest jednym ze sposobów przeciwdziałania omnipotencji państwa. Jest także sposobem na artykulację interesów większych grup społecznych, które reprezentują poszczególne organizacje. R. Putnam nazywa to agregacją interesów (1993). Po-

zwala ona na niwelowanie asymetrii pomiędzy państwem a trzecim sektorem, budowanie legitymizacji społecznej i w efekcie lepszą artykulację interesów i potrzeb społecznych przez organizacje pozarządowe.

Dyskusja nad relacjami w ramach trzeciego sektora jest o tyle istotna, że polskie doświadczenia pokazują, iż stosunkowo trudno jest budować współpracę między takimi organizacjami. Z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor przeprowadzonych w 2006 r. wynika, że niewiele ponad 30% organizacji pozarządowych należy do różnego rodzaju porozumień, związków i federacji. Trzeba jednak pamiętać, że jest to poziom deklaracji, a nie realnej współpracy i trudno ocenić, na ile rzeczywista aktywność organizacji ma miejsce w tym obszarze.

Badania dowodzą, że najczęściej relacje między organizacjami pozarządowymi mają charakter współpracy niezmeniającej struktur organizacyjnych, jak również niewymagającej trwałego zaangażowania. Innym typem współpracy są sojusze, w których następuje podzielenie lub przesunięcie ośrodka podejmowania decyzji oraz stopniowe integrowanie współdziałających organizacji. Trzeci rodzaj współpracy – zarazem najbardziej ścisły – ma charakter integracji. Powoduje ona połączenie struktur organizacyjnych, likwidację obu organizacji i powstanie nowej bądź też likwidację jednej z nich (Kohm, 1998, s. 36–44). Należy uznać, że dla budowania relacji wewnątrz trzeciego sektora istotna jest wiarygodność organizacji, często utożsamiana z wiarygodnością kluczowych jej liderów, zgoda i wysoki poziom dialogiczności wszystkich interesariuszy organizacji oraz dostrzeganie obopólnych korzyści z faktu budowania porozumień między organizacjami.

1.3. Teoretyczne modele relacji organizacji pozarządowych i publicznych

Wraz ze wzrostem zainteresowania wzajemnymi relacjami organizacji publicznych i pozarządowych na świecie zwiększa się ilość prób opracowania uogólnionych modeli porządkujących te relacje. Jedną z najbardziej interesujących koncepcji będącą wynikiem tych badań jest teoria sieci, wykorzystywana jako podstawa analizy współpracy organizacji prywatnych, jak również publicznych.

Jak pisze B. Plawgo (2003, s. 243), badacze wyróżniają dwa typy powiązań sieciowych między przedsiębiorstwami: sieci zdominowane i sieci równorzędnych partnerów. Te pierwsze charakteryzują się dominacją jednego przedsiębiorstwa, które ma bilateralne związki z kilkoma, najczęściej mniejszymi, partnerami. Sieci równorzędnych partnerów powstają wówczas, gdy równorzędni partnerzy rozwijają wzajemne powiązania i współpracują ze sobą w różnych układach.

Do najbardziej powszechnych i docelowych modeli współdziałania międzysektorowego należy zaliczyć partnerstwo. Jest ono różnie rozumiane i rozmaicie definiowane. Dla niektórych badaczy partnerstwo jest sformalizowanym procesem, którego celem jest zbudowanie lepszej komunikacji i kultury wspólnej pracy oraz współdziałania organizacji lub ludzi realizujących wspólny projekt (Ronco, Ronco, 1996). Pojęcie procesu w tej definicji jest podkreślane jako kluczowe, wskazujące na rzeczywiste działanie (*action*). Partnerstwo uznawane jest nie tylko za formę umowy zawierającą obowiązki i prawa, ale obejmującą także rozumienie celów, odpowiedzialności i dzielenie wspólnej kultury współdziałania, opartą na zaufaniu, rozumieniu swoich oczekiwań i wartości (Manley, Shaw, 2007, s. 4–5). Obie strony stosunku partnerskiego powinny odnosić z niego korzyści, obejmujące poprawę efektywności, w tym efektywności kosztowej przedsięwzięcia, zwiększenie możliwości pojawienia się innowacji technologicznych, organizacyjnych czy społecznych oraz poprawę jakości wykonywanych produktów i usług. Badacze określają partnerstwo jako zjawisko posiadające cechy i znamiona kultury. Podstawowe założenia kultury partnerstwa wynikają ze stwierdzenia, że współdziałanie jest bardziej produktywnie niż konkurencja, a jego podstawą jest zaufanie na wszystkich poziomach organizacji. Ważne jest także rozumienie własnych działań. Budowanie funkcjonującego partnerstwa wymaga połączenia dwóch różnych kultur organizacyjnych z różnymi normami, wartościami i atrybutami kultury organizacyjnej (Manley, Shaw, Manley, 2007, s. 5–6). Model partnerstwa oparty na kulturze organizacyjnej zakłada tworzenie partnerstwa na podstawie sześciu kluczowych elementów:

- uświadamiania i określania wartości,
- identyfikacji wspólnych celów,
- ustalenia praktyki komunikowania się,

- klaryfikacji ról i odpowiedzialności w partnerstwie,
- określenia procedur zarządzania w konflikcie,
- ustalenia procedur zarządzania ryzykiem.

Proces budowania modelu partnerstwa polega w szczególności na określeniu norm i wartości kluczowych dla organizacji budujących partnerstwo, wypracowaniu wspólnych celów, kanałów komunikacyjnych, podzieleniu ról i odpowiedzialności, wypracowaniu metod zarządzania konfliktem oraz ryzykiem.

Relacje między organizacjami realizującymi swoje cele przedstawia także B. Kożuch (2004, s. 235). Mogą one przybierać następujące formy:

- konkurencja – relacje między organizacjami funkcjonującymi w tym samym otoczeniu, zgodnie z regułami wolnego rynku,
- przetarg – ujmowany jako negocjowanie warunków eksploatacji dóbr lub pozycji rynkowej w przypadku nieopłacalności konkurencji,
- kooptacja – przejmowanie nowych elementów (organizacji) do ustalonych już wcześniej struktur, podleganie wpływom władzy,
- koalicja – rozumiana jako powiązanie kilku organizacji w celu wykonywania określonych zadań lub osiągnięcia określonych rezultatów,
- fuzja – łączenie się organizacji w sytuacji presji czy odpowiednich cech otoczenia.

Kolejny z modeli, opracowany przez C. Huxhama, wyróżnia cztery typy relacji międzysektorowych – sieć, koordynację, kooperację i partnerską współpracę (Kożuch, 2005, s. 13). Każdy z tych typów można odnieść do aktywności instytucji publicznych i pozarządowych, a następnie dokonać próby scharakteryzowania każdej z form współpracy w warunkach tworzenia się wzajemnych relacji. Pierwszy z typów współpracy – sieć – polega na wzajemnej wymianie informacji, która przynosi korzyści wszystkim współpracującym stronom. Można zauważyć, że jest ona najbardziej rozpowszechniona w Polsce – wymiana informacji jest jedną z najłatwiejszych do zrealizowania form współpracy, niewymagającą zbyt dużego zaangażowania. Kolejna forma współdziałania w ramach prezentowanego modelu to koordynacja, polegająca w dużej

mierze na realizacji tych samych celów, bez wspólnego wykorzystywania zasobów, skutkująca wzajemną korzyścią, wymagająca zmian form działania.

Następna w prezentowanym modelu współpracy międzyorganizacyjnej forma relacji to kooperacja. Polega ona na działaniu, które powoduje zmianę funkcjonowania poszczególnych organizacji zaangażowanych w kooperację, wynika z realizacji wspólnych celów oraz wiąże się ze wspólnym wykorzystywaniem zasobów. Ta forma współdziałania jest jednym z najwyższych poziomów relacji. Możemy się z nią spotkać np., gdy organizacje realizują razem projekt, w dużej mierze finansowany z zewnętrznych źródeł. Ta forma może być częstsza i łatwiejsza do wypracowania w sytuacji współdziałania organizacji z tych samych sektorów (np. kooperacja organizacji pozarządowych). Obecne możliwości finansowania wielu projektów użyteczności publicznej z pieniędzy europejskich ułatwiają kooperację w różnych obszarach życia publicznego. Często ma ona charakter bilateralny, sprzyja jej także pewna symetria kooperantów – innymi słowy, brak przewagi jednego z nich.

I wreszcie ostatnia, najbardziej rozwinięta forma to partnerska współpraca czy partnerstwo, które jest nie tylko wymianą informacji i powoduje zmianę form działania, ale przede wszystkim zwiększa kompetencje wszystkich zaangażowanych w partnerstwo organizacji. Współpraca ta nie oznacza jedynie wymiany informacji pomiędzy organizacjami, ale w głównej mierze współtworzenie polityki, konsultowanie wspólnych działań w ramach określonych zbieżnych celów. Zwiększenie kompetencji w praktyce może oznaczać zarówno rozszerzenie możliwości działania organizacji publicznej, jak również pozostałych instytucji współdziałających. Kooperacja sprzyja więc rozwojowi organizacji i w tej postaci zwiększa korzyści ze współpracy. Dodatkowo trzeba zauważyć, że współpraca partnerska powinna obejmować wielu partnerów, a zamiast charakteru bilateralnego powinna mieć charakter wielosektorowy. Ponadto musi się cechować otwartością – partnerstwo powinno być otwarte na nowe formy oraz nowe, chętne do współpracy organizacje. W świetle polskich doświadczeń można mówić o współpracy partnerskiej wtedy, gdy stosuje się wszystkie formy współpracy w sposób świadomy, z pełnym wykorzystaniem możliwości każdej z nich. Jest to szczególnie ważne, gdyż można deklarować współpracę partnerską i jednocześnie nie stosować jej

w praktyce. Wspomniana już wcześniej „retoryka partnerstwa”, przy jednoczesnym braku partnerskich zachowań, może być wynikiem centralnej polityki publicznej lub wolnych i niedostatecznych zmian (zmiany zachowań organizacyjnych nie dorównują na czas zmianom prawnym umożliwiającym partnerstwo). Trzeba zauważyć, że każda z wyżej wymienionych form może być skuteczna, w zależności od warunków otoczenia i poziomu rozwoju organizacji. Oczywiście najbardziej pożądana jako model docelowy jest współpraca partnerska. Wydaje się jednak, że bardzo trudno ją wprowadzić, zwłaszcza w mało rozwiniętych lokalnych układach społeczno-gospodarczych, z mało aktywnymi i słabymi ekonomicznie organizacjami pozarządowymi. Ten typ relacji należy uznać jako wynik ewolucji wzajemnych powiązań.

Interesujący model współpracy międzyorganizacyjnej prezentuje także J.M. Brinkerhoff. Składają się na niego cztery kluczowe formy współdziałania, takie jak partnerstwo, kontraktowanie, przedłużenie oraz kooptacja lub stopniowa absorpcja (Brinkerhoff, 2002, s. 19–30). Najważniejszym założeniem w tym modelu jest przyjęcie dwóch aspektów relacji międzyorganizacyjnych – wzajemności i tożsamości. Ich poziom i oddziaływanie wyznacza relację pomiędzy organizacjami. Wzajemność jest rozumiana jako zależność współdziałających organizacji, która zakłada także prawa i obowiązki każdej ze stron, silne zaangażowanie i czerpanie równomiernej korzyści (Brinkerhoff, 2002, s. 19–30). Tożsamość zaś oznacza przekonanie o odrębności i trwałości organizacji, ważnych zwłaszcza w aspekcie czasowym. Istotne jest nie tyle zachowanie przez organizację procesów i strategii w czasie, lecz zachowanie wartości, przekonania i legitymacji społecznej (Brinkerhoff, 2002, s. 19–30).

W świetle tych dwóch wymiarów wyróżnić można cztery formy relacji składające się na niniejszy model. Partnerstwo występuje w sytuacji wysokiego poziomu tożsamości organizacyjnej oraz wysokiej wzajemności. Jest to najpełniejsza i dla organizacji pozarządowych jedna z najbardziej pożądanых form współpracy. W dużej mierze dotyczy organizacji o podobnej sile – asymetria wielkości organizacji nie pozwala na zachowanie wzajemności. Kontraktowanie jest charakterystyczne dla wysokiego poziomu tożsamości i niskiego poziomu lub braku wzajemności. Przedłuże-

nie ma miejsce wtedy, gdy organizacje cechuje niski poziom tożsamości organizacyjnej oraz wzajemności. Kooptacja i stopniowa absorpcja występują w przypadku niskiego poziomu tożsamości organizacyjnej oraz wysokiego poziomu wzajemności, dotyczącej najczęściej celów i sposobów działania. W tej sytuacji jedna z organizacji poddaje się wpływowi i przywództwu drugiej, co stopniowo prowadzi do utraty tożsamości organizacyjnej.

Modelem współpracy międzyorganizacyjnej, który warto zaprezentować, zwłaszcza w odniesieniu do relacji pomiędzy organizacjami publicznymi i pozarządowymi, jest model 4C, opracowany przez A. Najamę (2000, s. 375–395). Model ten oparty jest na strategicznych instytucjonalnych interesach organizacji publicznych i pozarządowych. Zakłada, że oba typy organizacji działają dla realizacji własnych celów i zdarza się, że cele te mogą być zbieżne, mogą się też wykluczać. Podobna sytuacja ma miejsce w wyborze strategii działania, które mogą być zbieżne albo rozłączne. Dlatego model 4C zakłada skupienie na celach i sposobach ich osiągnięcia. Organizacje publiczne i pozarządowe działają na rynku usług publicznych i w określonych sytuacjach występują cztery możliwe postaci współzależności (4C):

- kooperacja (*cooperation*), polegająca na dzieleniu podobnych celów i sposobów działania; jest to najbardziej pożądana forma współpracy, choć występuje dość rzadko. Wymaga dużej dozy pluralizmu, podzielenia wspólnych norm, otwartej komunikacji i pewnych form koordynacji swych działań (Najam, 2000), a także silnej symetrii organizacyjnej;
- konfrontacja (*confrontation*), charakteryzująca się odmiennością celów i sposobów działania organizacji publicznej i pozarządowej; innymi słowy, są to relacje nieprzyjemne, choć czasem prowadzące do zahamowania pewnych niekorzystnych procesów wywołanych przez sektor publiczny;
- komplementarność (*complementarity*), charakteryzująca się posiadaniem wspólnych celów, lecz odmiennych sposobów działania. Uzupełnianie się w działaniu przejawia się głównie w kontraktowaniu zadań. W sprzyjających warunkach może stopniowo rozwinąć się w kooperację (choć grozi to utratą tożsamości przez słabsze organizacje, najczęściej pozarządowe);

- kooptacja (*co-optation*), którą cechują podobne sposoby działania, lecz odmienne cele. Najczęściej jest to forma przejściowa, wbrew pozorom nierzadka w Polsce. Jedną z organizacji zostaje zmuszona do zmiany celów i częściej jest to organizacja pozarządowa.

*

Rozwój współdziałania międzysektorowego w Polsce, pomimo dość szerokiej i sprzyjającej regulacji prawnych, nadal pozostaje kwestią otwartą. Dzieje się tak dlatego, że w naszym kraju ciągle występują tzw. białe plamy aktywności obywatelskiej, gdzie współpraca z organizacjami pozarządowymi nie funkcjonuje z powodu braku partnera pozarządowego. Jednocześnie istnieje cały szereg uwarunkowań historycznych, społecznych czy ekonomicznych, które determinują jakość współpracy, jak też, co należy uznać za równie istotne, wiele organizacyjnych uwarunkowań współdziałania. Cechy i zachowania organizacyjne, stosowane instrumenty zarządcze, jakość kapitału ludzkiego czy kultura organizacyjna, zarówno w organizacjach publicznych, jak i pozarządowych, mają kluczowe znaczenie dla współdziałania.

ROZDZIAŁ II

WARUNKI I FORMY WSPÓŁDZIAŁANIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POLSCE

Współdziałanie organizacji pozarządowych jest wypadkową zestawu różnych czynników i warunków, identyfikowalnych na poziomie międzynarodowym, krajowym czy lokalnym. Warunki te można podzielić na organizacyjne (wynikające z cech i zachowań organizacji) i zewnętrzne (wynikające z otoczenia organizacyjnego, w tym z cech lokalnego układu społeczno-gospodarczego). Zaprezentowany poniżej zestaw warunków został przygotowany na podstawie dotychczas prowadzonych w Polsce badań nad współdziałaniem międzysektorowym.

2.1. Zewnątrzorganizacyjne warunki współdziałania organizacji pozarządowych

Badacze sektora publicznego i pozarządowego wskazują na szereg uwarunkowań sprawnego współdziałania obu tych sektorów. Można wymienić tutaj przede wszystkim: inicjatywę współpracy, wzajemną wiarygodność organizacji, posiadanie określonych standardów działania, skłonność do ustępstw i umiejętność negocjowania, dzielenie lub komplementarność celów, umiejętność porozumiewania się, współmierne zaangażowanie oraz kooperatywne zachowanie menadżerów organizacji. Do warunków korzystnego współdziałania można zaliczyć także istnienie realizowanych w praktyce rocznych programów współpracy, powiązanych ze strategią jednostki samorządu terytorialnego, lokalną kulturę obywatelską, aktywność społeczną czy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego (Bogacz-Wojtanowska, 2007a). Warto jednak w tym miejscu uporządkować te warunki, które wynikają z cech otoczenia organizacji pozarządowych, a na które składają się w szczególności warunki prawne, polityczne, społeczne i kulturowe oraz ekonomiczne.

Kluczowy dla współdziałania organizacji obywatelskich i publicznych jest porządek prawny i regulacje dotyczące współdziałania obu typów organizacji. Naczelną, europejską i konstytucyjną zasadą w ramach praw podstawowych państwa polskiego, jednocześnie regulującą relacje obu sektorów jest zasada subsydiarności (pomocniczości). Jest ona podstawowym narzędziem racjonalizacji i demokratyzacji podejmowania decyzji w sferze publicznej, wskazuje na włączanie obywateli do procesu decyzyjnego i stanowi podstawę decentralizacji państwa (Wyka, 2005). Prócz zasady pomocniczości ważne są także wpisane w szereg ustaw regulujących współpracę zasady: partnerstwa, jawności, uczciwości i efektywności (Makowski, 2008).

Współdziałanie sektora publicznego i pozarządowego zawsze jest uwarunkowane zasadami prawnymi w poszczególnych krajach. Państwo reguluje istnienie różnych form współdziałania – poszczególne kraje posiadają inny zestaw możliwych form współpracy. Oczywiście kwestia uregulowań nie dotyczy przymuszania organizacji pozarządowych do współdziałania. Należy podkreślić, że do 2010 r. w Polsce funkcjonowało kilka ustaw, które w określonych obszarach regulowały współpracę obu sektorów. Kluczową ustawą była ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, nie miała ona jednak charakteru porządkującego i wiodącego dla ustaw także regulujących współdziałanie międzysektorowe, takich jak ustawa o pomocy społecznej czy ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W 2010 r. znowelizowano ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, wpisując przepisy regulujące współdziałanie do ustaw z zakresu pomocy społecznej czy rynku pracy.

Nastroje w kołach rządowych czy programy polityczne partii politycznych mogą być przychylne lub nieprzychylne rozwiązaniom dotyczącym współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych. Może to ułatwiać tworzenie różnorodnych form współdziałania bądź też znacznie utrudniać czy wręcz uniemożliwiać prowadzenie tego typu aktywności międzysektorowej.

Istotna dla współdziałania jest także pewna stabilność polityczna – długookresowa realizacja określonej polityki stwarza możliwości przystosowania się organizacji pozarządowych do działań organizacji publicznych. Ze stabilnością polityczną wiąże się two-

rzenie i realizacja polityki rozwoju i polityk publicznych – kluczowym elementem jest współdziałanie organizacji pozarządowych w tworzeniu tych polityk, zwłaszcza na poziomie lokalnym.

W obszarze warunków społeczno-kulturowych współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych warto podkreślić kwestie norm, wartości, zasad, obyczajów, stylów życia czy tradycji instytucjonalnych. Można te uwarunkowania analizować i oceniać w skali makro i w skali mikro. Skala mikro dotyczy społeczności lokalnych i może mieć znacznie większy wpływ na współdziałanie niż skala makro (odnosząca się do większych regionów czy krajów). Nie sposób tutaj scharakteryzować w pełni wszystkich uwarunkowań społeczno-kulturowych, dlatego warto skupić się na tych najistotniejszych: kapitale społecznym, potencjale i umiejętnościach społeczności lokalnych oraz kluczowych wartościach, istotnych dla budowania relacji międzysektorowych.

Kapitał społeczny definiuje się w obszarze funkcjonalnym, działania zbiorowego, kooperacji i sieci powiązań oraz strukturalnym (Kazimierczak, 2007, s. 16). Sieci i zaufanie stanowią dwa konstytutywne komponenty kapitału społecznego i odnoszą się do cech organizacji społecznej, pobudzając współpracę i rodząc wzajemne korzyści. Kapitał ten jest ważny dzięki temu, co zyskujemy poprzez jego istnienie (Kazimierczak, 2007, s. 16–18). Dla procesu współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych istotne znaczenie ma tworzenie sieci poziomych i wzajemnych powiązań. W kontekście kapitału społecznego należy zauważyć szczególnie istotną kwestię – wartości, które reprezentuje dana społeczność lokalna. Tworzeniu się sieci publiczno-pozarządowych powiązań sprzyjają takie wartości istniejące w społecznościach, jak solidarność i spójność społeczna, odpowiedzialność i zaangażowanie, demokracja i uczestnictwo, autonomia i niezależność (Hausner, 2007, s. 9). Innymi słowy, społeczności lokalne, w których dominują wymienione wyżej wartości, determinujące relacje międzyludzkie, a także międzyorganizacyjne i międzyinstytucjonalne, będą bardziej skłonne do tworzenia publiczno-pozarządowych form współdziałania. I odwrotnie, brak lub niski poziom tych cech może szczególnie niekorzystnie wpływać na tworzenie sieci wzajemnych powiązań.

Warto wskazać, że relacja między współdziałaniem aktorów publiczno-pozarządowych a kapitałem społecznym na poziomie lo-

kalnym ma charakter sprzężenia zwrotnego. Organizacje publiczne podejmujące w różnych formach współpracę z organizacjami pozarządowymi i określające ją jako satysfakcjonującą są przejawem istniejącego w danej społeczności kapitału społecznego – funkcjonowanie musi opierać się bowiem na wzajemnej lojalności, zaufaniu i otwartości. W szczególności należy tutaj podkreślić wykorzystywanie form współpracy, do których organizacje publiczne nie są przymuszone prawem – partnerstw międzysektorowych, partnerstw projektowych czy przedsiębiorstw społecznych³. Z drugiej strony brak wyżej wymienionych wartości w danej społeczności lokalnej może być silnym hamulcem w rozwoju współpracy.

Kolejny wart uwagi czynnik wpływający na rozwój i sprawne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych to potencjał społeczności lokalnej. Jest to układ warunków lub czynników, który powstaje w wyniku interakcji kapitału ludzkiego, społecznego i zasobów organizacyjnych, „które mogą być wykorzystane, aby rozwiązywać wspólne problemy oraz poprawiać bądź utrzymywać dobrobyt danej społeczności lokalnej. Potencjał ten może być realizowany poprzez nieformalne procesy społeczne i/lub w ramach zorganizowanych działań jednostek, organizacji i sieci społecznych istniejących wśród nich i między nimi oraz w większych systemach, wewnątrz których mieści się dana społeczność lokalna” (Chaskin, Brown, Venkatesh, Vidal, 2007, s. 38).

Na poziomie lokalnym dla tworzenia satysfakcjonującej współpracy pomiędzy sektorem publicznym a pozarządowym istotne znaczenie mają także *community skills*, czyli wiedza i umiejętności potrzebne w działaniu na rzecz społeczności. Zalicza się do nich przede wszystkim umiejętności zarządzania ludźmi, finansami oraz zasobami, planowanie i budowanie wizji, *fundraising* i docieranie do zasobów, negocjowanie oraz przedsiębiorczość, jak również podejmowanie ryzyka (Skinner, 2006). *Community skills* muszą być właściwością obu stron współdziałania.

Warunki makroekonomiczne mogą wpływać na współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych. Tempo wzrostu gospodarczego może oddziaływać na wysokość podatków lokalnych

³ Partnerstwa projektowe i międzysektorowe oraz przedsiębiorstwa społeczne zostały zdefiniowane w podrozdziale 2.3

i w efekcie wpływać na alokację zasobów przeznaczanych na współpracę przez organizacje publiczne. Pozytywny wpływ może wywierać polityka fiskalna państwa – w tym mechanizm jednego procenta, który pozwala gromadzić organizacjom pozarządowym zasoby finansowe, które można przeznaczyć na wkład własny przy realizacji zadań publicznych czy projektów partnerskich. Generalnie czynniki ekonomiczne wpływają głównie na funkcjonowanie organizacji pozarządowych, zaś w obszarach relacji pomiędzy państwem a trzecim sektorem odgrywają mimo wszystko niewielką rolę. Oczywiście alokacja zasobów płynących z sektora prywatnego na poziomie lokalnym w dużej mierze zależy od tworzenia i realizacji polityk publicznych. Należy zauważyć także, że sytuacja na rynkach pracy i rozszerzanie się sfer wykluczenia społecznego mogą doprowadzić do przecinania się aktywności sektora publicznego i pozarządowego, a w efekcie powodować powstawanie przedsiębiorstw ekonomii społecznej – często określanych jako hybrydy pozarządowo-publiczne. Ich rolą jest tworzenie nowych miejsc pracy, podnoszenie kwalifikacji i szkolenie osób niewykwalifikowanych, likwidowanie marginalizacji pewnych grup społecznych, wykorzystywanie elastycznych form zatrudnienia i nowych form pracy (Bogacz-Wojtanowska, 2007 a, s. 14–21). Starzenie się społeczeństw, wzrost obciążeń emerytalnych oraz silne procesy modernizacyjne – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i postęp technologiczny – rodzą zagrożenia dla stabilności europejskiego rynku pracy, wpływają na wzrost wymagań dotyczących kwalifikacji pracowników, jednocześnie poszerzając sferę wykluczonych z rynku. Ten obszar próbują zagospodarować przedsiębiorstwa społeczne – tworzą nowe miejsca pracy dla ludzi, których wejście czy powrót na rynek pracy byłyby trudne lub niemożliwe. Organizacje pozarządowe nie są jednak w stanie same podjąć temu wyzwaniu, dużą rolę ogrywa więc finansowe publiczne wsparcie organizacji pozarządowych działających w obszarze ekonomii społecznej. Istotne jest także tworzenie wspomnianych wyżej publiczno-pozarządowych hybryd, którymi są często przedsiębiorstwa ekonomii społecznej, takie jak warsztaty terapii zajęciowej, centra integracji społecznej lub też zakłady aktywności zawodowej.

2.2. Wewnątrzorganizacyjne warunki współdziałania organizacji pozarządowych

Istnieją dwie podstawowe formy organizacyjno-prawne w trzecim sektorze: fundacje i stowarzyszenia. Jedną z ważniejszych cech różniących je od siebie jest skierowanie aktywności organizacyjnej do środka lub na zewnątrz organizacji. Zrzeszeniowe formy trzeciego sektora, głównie stowarzyszenia, mogą mieć charakter samopomocowy i ich działania mogą być adresowane tylko do członków organizacji. W konsekwencji budowanie relacji z organizacjami publicznymi nie jest konieczne. Skierowanie wektora działań organizacyjnych do wewnątrz organizacji zmienia się w procesie instytucjonalizacji zrzeszeń, gdzie funkcje organizacji przesuwają się na zewnątrz organizacji. Instytucjonalizacja zrzeszeń przejawia się wzrostem formalizacji i biurokratyzacji, liczby klientów, liczby pracowników czy działalności gospodarczej (Sowa, 1988, s. 119). Instytucjonalizacja stowarzyszeń skutkuje większą kooperatywnością, co wynika z faktu konieczności powiększania zasobów, zwiększoną liczbą kontaktów z interesariuszami organizacji i budowaniem sieci relacji zewnętrznych poza organizacją. Fundacje z kolei, jako forma organizacji pozarządowych, mają u podstaw swego funkcjonowania kapitał i wolę fundatora co do jego dysponowania. Fundacja nie jest korporacją obywateli, jednocześnie cel jej powstania musi być społecznie użyteczny, więc w świetle definicji K.Z. Sowy (1998) fundacja jest już z natury rzeczy formą zinstytucjonalizowaną. Społeczna użyteczność – czy bardziej precyzyjnie – działanie na rzecz pożytku publicznego zazwyczaj skutkuje większym usieciowieniem.

Misje organizacji pozarządowych są kluczowym łącznikiem, wspomagającym budowanie relacji z organizacjami publicznymi. Zawierają społeczne i polityczne uzasadnienie istnienia organizacji publicznych i dotyczą szeroko określonego pożytku publicznego (Kozuch, 2003, s. 96–97). Podobnie zorientowane są misje organizacji pozarządowych działających w interesie publicznym, choć niektórzy badacze zwracają uwagę, że organizacje pozarządowe o charakterze wzajemnościowym (*mutual benefit* – czyli organizacje samopomocowe) także działają w interesie publicznym (Handy, 1992, s. 13–19). Działanie obu typów organizacji w interesie pu-

blicznym i dzielenie wspólnych misji jest jednym z podstawowych warunków współdziałania sektorów. Działanie na rzecz pożytku publicznego w Polsce jest uregulowane prawnie i skutkuje obowiązkiem współpracy niektórych organizacji publicznych z organizacjami pozarządowymi.

Większa skłonność organizacji pozarządowych do współdziałania z sektorem publicznym może wynikać z ustanowionych przez nie celów i sposobów działania. Klasyczne cele organizacji trzeciego sektora to samopomoc, świadczenie usług i rzecznicтво (Handy, 1992, s. 13–19). Najbardziej nastawione na kooperację z sektorem publicznym są organizacje świadczące usługi – co wynika z konieczności pozyskania zasobów na ich realizację. Pewną przeszkodą we współdziałaniu może być autonomizacja celów organizacji publicznych, o której pisze M. Bielski (2002, s. 50). Polega ona na przekształcaniu się pośrednich celów organizacyjnych (mających charakter cząstkowy) w cele same w sobie, nie powiązane z głównymi celami organizacji, pod wpływem presji określonych grup interesariuszy. Może ona następować na skutek nacisków politycznych czy lobbingu określonych grup społecznych lub politycznych, co stosunkowo często zdarza się na poziomie lokalnym. Partykularne interesy niektórych organizacji pozarządowych wpływają także na ustanawianie ogólnych celów współpracy z organizacjami publicznymi. Wpływ ten jest realizowany poprzez lobbing czy koleżeńskie relacje z lokalnymi politykami, które pozwalają na tworzenie celów współpracy, zgodnych z oczekiwaniami tylko niektórych organizacji trzeciego sektora. W tego typu działaniach szczególnie wyróżniają się organizacje sportowe (Bogacz-Wojtanowska i inni, 2010), co wynika z ukształtowanych wieloletnich sieci, powstałych jeszcze przed 1989 rokiem. Zdolności do współdziałania sprzyja także ściśle utożsamiane się z celami organizacji interesariuszy wewnętrznych organizacji publicznych i pozarządowych – pracowników, członków i wolontariuszy, jak również urzędników.

Na współdziałanie organizacji pozarządowych kluczowy wpływ mogą mieć ich ciała zarządzające. Uznaje się, że funkcje zarządów organizacji mają charakter zewnętrzny i wewnętrzny. Funkcje wewnętrzne dotyczą podtrzymywania ciągłości, stabilności i zaufania w organizacji, zapewnienia przywództwa oraz bieżącego zarządzania organizacją. Funkcje zewnętrzne dotyczą poszukiwa-

nia źródeł finansowania działań organizacji, budowania legitymizacji organizacji oraz wpływu na społeczność lokalną, w której działa organizacja (Middleton, 1987, s. 141–154). Do zewnętrznych funkcji zarządów należy też dodać budowanie sieci współpracy z różnymi interesariuszami. Może ono mieć charakter strategiczny bądź być realizowane na bieżąco, w zależności od impulsów zewnętrznych. Tę istotną funkcję zarządów organizacji tłumaczy także dywersyfikacja składu zarządów organizacji i dobór członków pod kątem zwiększenia możliwości tworzenia sieci współpracy oraz innowacyjności (Fletcher, 1997). Homogeniczne zarządy mogą w zamian podejmować spójniejsze decyzje i lepiej komunikować się z potencjalnymi kooperantami.

Aktywność zarządów w relacjach z organizacjami publicznymi nie musi polegać tylko na pozyskiwaniu partnerów do współdziałania (np. pozyskiwanie kontraktów). J.R. Sidel (1993, s. 32–51) zwraca uwagę, że zarządy mogą także podtrzymywać niezależność w relacjach z organizacjami publicznymi, pełnić rolę bufora przed stopniową absorpcją i uzależnieniem od sektora publicznego, jak również podejmować decyzję o braku zaangażowania we współpracę. Podtrzymywanie niezależności może odgrywać kluczową rolę w niwelowaniu asymetrii siły organizacji publicznych w okresie współdziałania.

Postawy i kompetencje liderów (lub w rzadszych przypadkach menadżerów) organizacji pozarządowych mogą w dużej mierze decydować o podjęciu współdziałania z organizacjami publicznymi, jak również o formach, w jakich będzie ona prowadzona. Ich decyzje mogą determinować wybór np. klasycznego kontraktowania usług publicznych, z unikaniem partnerstw projektowych czy lokalnych. Idąc dalej – mogą też skutkować unikaniem współdziałania (Bogacz-Wojtanowska, 2007, s. 63). Decyzje liderów w kwestii podjęcia współdziałania mogą być uwarunkowane wcześniejszymi doświadczeniami w relacjach z organizacjami publicznymi, posiadaniem sieci kontaktów i relacji nieformalnych, swobodą decyzyjną, posiadaniem wizji funkcjonowania organizacji w relacjach z otoczeniem, umiejętnością łagodzenia konfliktów wewnątrz i na zewnątrz organizacji (Bogacz-Wojtanowska, 2008, s. 168; Hryniewicka, 2008, s. 106).

Kooperacyjni liderzy organizacji pozarządowych, w świetle prowadzonych w Polsce badań, dbają o budowanie sieci współpracy na poziomie lokalnym – w postaci formalnych lub nieformalnych partnerstw międzysektorowych. W zazwyczaj horyzontalnych powiązaniach pomiędzy organizacjami budującymi partnerstwa międzysektorowe, członkowie organizacji pozarządowych stanowią naturalną i największą grupę liderów partnerstw, pełniąc głównie role przywódców, propagatorów oraz inspiratorów (*Partnerstwa lokalne w Polsce...*, 2010).

Na współdziałanie i możliwość znalezienia partnerów w sektorze publicznym wpływa także wizerunek organizacji pozarządowych, rozumiany tutaj jako zbiór przekonań, myśli i wyobrażeń o organizacji i traktowany jako element wartości organizacyjnej (Bukowiec, 2005, s. 28). Pozytywny wizerunek organizacji pozarządowej wśród interesariuszy przekłada się na możliwości pozyskiwania zasobów. Korzystny wizerunek związany z wiarygodnością organizacji jest jednym z pierwszych warunków podjęcia współpracy przez organizacje publiczne (Bogacz-Wojtanowska, 2007a, s. 55). Wiarygodność organizacji musi stanowić element wizerunku – nie brakuje bowiem wiarygodnych i etycznie działających organizacji pozarządowych, które nie funkcjonują w społecznym obiegu lub wykreowały z różnych powodów dość niespójny wizerunek. Brak wiarygodności i niekorzystny obraz zazwyczaj skutkuje spadkiem zaufania społecznego i brakiem legitymizacji społecznej, co w konsekwencji może prowadzić do braku możliwości pozyskania partnerów do współpracy. Negatywny wizerunek organizacji pozarządowych, będący skutkiem nieetycznych zachowań organizacyjnych, może niestety rzutować na wiarygodność i wizerunek całego sektora. Wynika to z tego, że organizacje pozarządowe poszukują wsparcia społecznego, bazując na dobrowolności i przekonaniu darczyńców, że wsparcie to zostanie w sposób uczciwie rozdysponowane. Przykładem może być tutaj mechanizm jednego procenta w Polsce. Działania nieetyczne burzą wizerunek i zaufanie do całości trzeciego sektora, co wynika z niskiego w Polsce poziomu zaufania społecznego. Powoduje to także stereotypowe postrzeganie organizacji pozarządowych. Pomimo obowiązku współpracy z organizacjami pozarządowymi organizacje publiczne przy wyborze partnera muszą kierować się wiarygodnością organizacji obywatelskiej, gdyż często do współpracy angażują środki publiczne,

które podlegają ścisłej kontroli. Kreowanie wizerunku niezgodnego z zachowaniami organizacyjnymi i wartościami kształtującymi tożsamość organizacji jest często działaniem krótkoterminowym. Dlatego też współdziałaniu z organizacjami publicznymi sprzyjają działania z zakresu *public relations*, które powinny być trwałe, systematyczne i ciągłe. Szersze rozważania na temat etycznych kwestii współdziałania organizacji pozarządowych i publicznych zawarto w podrozdziale 2.4 opracowania.

Do organizacyjnych cech sprzyjających współdziałaniu organizacji pozarządowych możemy także zaliczyć przyjęcie przez nie profesjonalnego podejścia do marketingu (Sargeant, 2004, s. 33). Pozwala ono na określenie kluczowych kompetencji i możliwość nawiązania współpracy z organizacjami o podobnych lub uzupełniających się kompetencjach. Z punktu widzenia współdziałania z organizacjami publicznymi, orientacja marketingowa organizacji pozarządowej może w konsekwencji prowadzić do poprawy satysfakcji klientów. Jest to szczególnie istotne w przypadku organizacji obywatelskich świadczących usługi społeczne i ma olbrzymie znaczenie nie tylko dla utrzymywania kontraktów z sektora publicznego, ale także dla konsekwentnej realizacji misji.

Kluczowe znaczenie dla współdziałania organizacji pozarządowych i publicznych może mieć także kultura organizacyjna. Została ona szczegółowo omówiona w rozdziale V monografii.

Bardzo istotny dla procesów współdziałania międzysektorowego organizacji pozarządowych jest kapitał ludzki, uznawany za główną siłę napędową współczesnych organizacji. Dyskusje na temat jego funkcjonowania i rozwoju są podejmowane szczególnie w kontekście zarządzania zasobami ludzkimi czy zarządzania kapitałem ludzkim (Krupski, 2008, s. 424–432). Coraz częściej także w literaturze dotyczącej organizacji pozarządowych porusza się kwestię ich kapitału ludzkiego oraz sposobów kierowania nim z uwzględnieniem specyfiki trzeciego sektora. Specyfika ta przejawia się w szczególności w:

- poczuciu misji ludzi zaangażowanych w działalność organizacji,
- przychylności względem nieformalnych struktur organizacyjnych,

- tworzeniu się kultur organizacyjnych opartych na przyjaznych relacjach i konsensusie,
- zróżnicowanym poziomie kompetencji osób zaangażowanych w funkcjonowanie organizacji – od grup defaworyzowanych na rynkach pracy po profesjonalistów,
- zaangażowaniu wolontariuszy (Allison, Kaye, 2001).

Kwestia współdziałania organizacji pozarządowych w powiązaniu z kapitałem ludzkim organizacji jest ściśle skorelowana z kierowaniem tym zasobem strategicznym organizacji. Głównym celem zarządzania kapitałem ludzkim w organizacjach trzeciego sektora jest umożliwienie realizacji założonych celów organizacyjnych, dzięki zatrudnionym pracownikom i wolontariuszom oraz zaangażowanym działaczom. W kontekście współdziałania z sektorem publicznym istotne jest pozyskiwanie i zatrzymywanie w organizacji wykwalifikowanych, zaangażowanych i zmotywowanych pracowników, zarówno wolontariuszy, jak i członków, którzy rozumieją specyfikę współpracy z sektorem publicznym i posiadają odpowiednie kompetencje do współdziałania. Istotne są także (Armstrong, 2002, s. 19–20):

- rozwijanie kompetencji do współdziałania poprzez szkolenia i doskonalenie, z uwzględnieniem szans indywidualnego rozwoju,
- tworzenie warunków dla pracy zespołowej, kreatywności i elastyczności, jak również zapewnienie utrzymania silnego związku organizacji z problemami i ludźmi, których interesy te organizacje reprezentują,
- wsparcie organizacji w celu utrzymania niezbędnych i koniecznych pozytywnych relacji z interesariuszami zewnętrznymi organizacji, w szczególności z organizacjami publicznymi,
- utrzymywanie harmonijnych relacji pomiędzy zarządzającymi organizacją, członkami oraz pracownikami i wolontariuszami,
- przyjęcie etycznych zasad zarządzania kapitałem ludzkim.

Podstawową trudnością związaną z zarządzaniem w organizacjach pozarządowych jest wielość interesariuszy zaangażowanych w działanie organizacji lub nią zainteresowanych. Są to członkowie organizacji, a szczególnie zarządy, pracownicy i wolontariusze,

klienci i użytkownicy usług oraz organizacje współpracujące. Każda z tych grup ma określone oczekiwania w stosunku do organizacji, które nie zawsze są zbieżne. Organizacje muszą próbować spełniać wszystkie oczekiwania, poszukując równowagi np. pomiędzy potrzebami odbiorców swych usług a sprecyzowanymi oczekiwaniami współdziałających organizacji. W praktyce rzadko występuje sytuacja idealna, w której wszyscy zaangażowani w działalność organizacji wyznają wspólne wartości i są nastawieni przede wszystkim na realizację określonych celów.

2.3. Formy współpracy organizacji pozarządowych i publicznych

Przyjrzyjmy się teraz zagadnieniu współpracy międzysektorowej i podstawowym formom, w jakich jest ona realizowana. Przed wejściem w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie można było wyróżnić w Polsce dwa główne typy współdziałania między organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego – sponsorski i zadaniowy. Model sponsorski określał kwestie przyznawania dotacji z budżetu gminy (czy innej jednostki), uwzględniał również różnorodne formy współpracy. Model zadaniowy charakteryzował się planowaniem przez odpowiednie wydziały urzędów gmin i powiatów pewnych kwot, przeznaczonych na realizację konkretnych zadań (Frączak, 2001, s. 122).

Jak już wyżej wspomniano, uchwalona w 2003 r. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i jej późniejsza nowelizacja z 2010 r. określają podstawowe formy współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi. Na bazie tej ustawy dokonuje się zasadnicza współpraca organizacji pozarządowych z publicznymi, zwłaszcza na poziomie lokalnym, choć współpraca tych podmiotów w Polsce odbywa się także na podstawie zapisów innych ustaw (co wynika z ograniczeń prawnych dla sektora publicznego). Gama form współpracy jest więc stosunkowo szeroka, chociaż najlepiej rozpoznano te z nich, które są zgodne z zapisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Dwie najbardziej rozpowszechnione w Polsce i w krajach rozwiniętych formy współpracy organizacji pozarządowych i publicznych to kontrakt na realizację zadania publicznego (powierzenie

jego realizacji) i udzielenie dofinansowania na realizację tego zadania, inaczej nazywane wspieraniem realizacji zadań publicznych. Wybór konkretnej formy współdziałania jest w dużej mierze uzależniony od decyzji organizacji publicznych, co jest często uwarunkowane wysokością zagwarantowanych w budżetach środków. Organizacje publiczne w Polsce wykazują stosunkowo wiele dysfunkcji w tym obszarze, w szczególności dotyczących zlecania organizacjom pozarządowym zadań publicznych w ograniczonym zakresie, przekazywania niższych środków, niż rzeczywiste koszty usług publicznych, jak również tworzenie niejasnych procedur konkursowych, wyłaniających realizatorów usług z trzeciego sektora. Jest to głównie spowodowane stereotypowym wśród urzędników i polityków postrzeganiem kompetencji organizacji pozarządowych, jak również dominującym przekonaniem o posiadanej legitymacji do podejmowania decyzji w sprawach lokalnych. Mapa aktywności współpracy organizacji pozarządowych i publicznych jest oczywiście bardzo zróżnicowana – możemy znaleźć organizacje publiczne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, o bardzo rozbudowanych formach współdziałania, szeroko wspierające udział organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych, ale napotkamy także takie obszary, w których współpraca istnieje tylko w zakresie szczątkowym i odbywa się wyłącznie na zasadach ustanowionych przez organizacje publiczne. Stąd często zadawane pytanie o możliwość przeregulowania prawnego współdziałania okazuje się bezzasadne, gdyż – jak pokazuje praktyka współdziałania – nawet obowiązek prawny nie zmusza wszystkich organizacji publicznych do współpracy z trzecim sektorem (Krajewska, 2011, s. 69).

Jednostki samorządu terytorialnego najczęściej wybierają formę wspierania zadań publicznych wykonywanych przez organizacje pozarządowe. Ta forma współpracy zakłada zaangażowanie udziału własnego przez organizacje trzeciego sektora (Hernik, 2008, s. 133). Pomimo wątpliwości zgłaszanych szczególnie przez małe organizacje obywatelskie, które często mają problemy z wkładem własnym, jest to wybór słuszny i pożądany, zwłaszcza w świetle idei budowania partnerskiej współpracy międzysektorowej. Tworzenie udziałów własnych wskazuje na współodpowiedzialność organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych. Jednocześnie taka forma współpracy dyskryminuje małe organizacje

o niskich zasobach finansowych. Nie można także wykluczyć, że organizacje publiczne, nie mogąc zagwarantować odpowiednich środków na realizację zadań, uciekają się do pewnych taktyk postępowania, mających doprowadzić do zmniejszenia budżetu przeznaczonego na współpracę.

Wśród dysfunkcji pojawiających w ramach tych dwóch form współpracy, które prowadzą do transferu środków finansowych do organizacji pozarządowych, warto wskazać w szczególności:

- zawyżanie kosztów przedsięwzięć przez organizacje pozarządowe,
- brak strategii organizacji publicznych (w tym brak udziału organizacji pozarządowych w procesie podejmowania decyzji strategicznych, w szczególności w zakresie alokacji środków przeznaczonych na współpracę),
- odwrócenie zasady pomocniczości,
- brak przejrzystych i jasnych procedur konkursów i przetargów na realizację zadań publicznych, co prowadzi do nieprzejrzystego zachowania organizacji publicznych.

Jedną z najistotniejszych form współpracy organizacji pozarządowych i publicznych w Polsce jest wymiana informacji o kierunkach prowadzonej działalności, która stanowi punkt wyjścia dla innych form współpracy. Najczęściej wymiana informacji dotyczy: konkursów na realizację zadań publicznych, szkoleń i spotkań, działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe, poszukiwanych partnerów, jak również działań i decyzji podejmowanych w organizacjach publicznych, mających wpływ na funkcjonowanie organizacji trzeciego sektora (Hernik, 2008, s. 140). Warto podkreślić, że ostatnie lata przyniosły dosyć intensywną instytucjonalizację tej formy współdziałania, przejawiającą się w szczególności w tworzeniu inkubatorów organizacji pozarządowych (prowadzonych przez organizacje publiczne lub też przez organizacje pozarządowe w ramach dofinansowanego zadania publicznego), tworzeniu profesjonalnych baz danych organizacji pozarządowych, z uwzględnieniem profilu ich działalności i prowadzonych projektów, jak również w powoływaniu w organizacjach publicznych, w szczególności w jednostkach samorządu terytorialnego, pełnomocników do spraw współpracy.

Badania przeprowadzone w Polsce w ostatnich latach wykazują, że organizacje pozarządowe i publiczne, przekazując informacje, korzystają ze wszystkich dostępnych narzędzi komunikacyjnych, takich jak: BIP, telefon, e-mail, strona internetowa, tablica informacyjna czy media. Istotną rolę ogrywa tutaj także komunikacja nieformalna. Badania pozwalają na identyfikację występujących po obu stronach barier utrudniających tę komunikację. Należą do nich: zamknięty obieg informacji i jednostronny komunikat (w szczególności z sektora publicznego do pozarządowego), braki technologiczne i organizacyjne (dostęp do Internetu, słabe bazy danych, brak tablic informacyjnych, paneli dyskusyjnych, platform wymiany informacji itp.), niedostatki w kompetencjach kapitału ludzkiego (nieznajomość prawa wśród urzędników, brak inicjatywy i nieznajomość przepisów prawnych wśród działaczy organizacji pozarządowych), słabe zainteresowanie mediów zarówno działaniami trzeciego sektora, jak i podejmowaną współpracą, braki finansowe (koszty). Ważne są też skutki istnienia tych barier, a przede wszystkim powtarzalność inicjatyw czy brak rzeczywistej informacji o podejmowanych działaniach organizacji pozarządowych (Hernik, 2008, s. 106–160; Bogacz-Wojtanowska i inni, 2010).

Kolejną ważną formą współpracy organizacji pozarządowych z organizacjami publicznymi to konsultowanie (w zależności od obszarów ich działania) uchwał i projektów aktów normatywnych oraz tworzenie zespołów doradczych i konsultacyjnych. To forma współpracy uznawana jest za bardziej rozwiniętą od wzajemnego informowania, gdyż powoduje zwiększenie udziału obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących polityk publicznych, jak również jest przejawem uprawomocnienia organizacji pozarządowych i dowodem na większą legitymizację ich działań.

W Polsce funkcjonują dwa główne sposoby konsultowania przez organizacje pozarządowe uchwał i projektów aktów normatywnych:

- bezpośredni, gdy organizacja zgodnie z wymaganiami prawnymi i w wymaganych prawem obszarach organizuje konsultacje społeczne, w które włączają się także organizacje pozarządowe (lub też organizuje konsultacje tylko dla organizacji pozarządowych),

- pośredni, gdy powstają ciała konsultacyjne i zespoły doradcze w postaci rad, grup roboczych, zespołów branżowych czy zespołów ekspercko-merytorycznych.

Przedmiotem konsultacji są najczęściej projekty ustaw, uchwał i rozporządzeń, roczne i wieloletnie plany współpracy z organizacjami pozarządowymi, dokumenty strategiczne.

Wśród barier hamujących współpracę organizacji pozarządowych i publicznych w zakresie konsultacji zwraca się uwagę na układy rodzinno-koleżeńskie i koterie, ograniczony czas funkcjonowania zespołów konsultacyjnych związany z kadencyjnością władz, fakultatywność, brak sformalizowanych zasad konsultacji, fasadowość i pozorowanie wykorzystania wyników tych konsultacji. Problemem może być także dezintegracja trzeciego sektora, bierność, akcyjność w działaniu, jak również słabość kapitału ludzkiego (Hernik, 2008, s. 106–160; Bogacz-Wojtanowska i inni, 2010).

Badania prowadzone w Polsce nad tworzeniem zespołów konsultacyjnych wskazują, że stopniowo formalizują się powstałe i funkcjonujące już zespoły konsultacyjne (Hernik 2008, s. 106–160; Makowski, 2008, s. 9–29).

W tej formie współpracy dużą rolę mogą odgrywać także kwestie powiązań wewnątrzsektorowych i wyłaniania reprezentacji do zespołów konsultacyjnych (na poziomie lokalnym w obszarach wiejskich problem ten może nie występować z powodu nielicznych organizacji pozarządowych) – zwłaszcza w sytuacji dość silnie polaryzującego się trzeciego sektora w Polsce (podział na większe i mniejsze organizacje, z dużymi lub małymi budżetami, organizacje ze statusem organizacji pożytku publicznego lub bez itd.).

Wśród form współpracy organizacji pozarządowych i publicznych należy wymienić także pożyczki, gwarancje i poręczenia na realizację zadań z zakresu pożytku publicznego. Forma ta funkcjonuje w Polsce *de facto* od 2010 r. i trudno określić, jak jest rozpowszechniona i jakie przynosi korzyści. W swych założeniach ma ona podnieść wiarygodność finansową i kredytową organizacji pozarządowych (Krajewska, 2011, s. 69).

Inną, stosunkowo nową formą współpracy organizacji pozarządowych i publicznych jest inicjatywa lokalna. Organizacje pozarządowe (także jako pośrednicy mieszkańców) mogą składać wnio-

ski na realizację zadania publicznego do właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Ma ona za zadanie stworzyć kryteria oceny wniosków (z uwzględnieniem wkładu pracy społecznej w realizację inicjatywy) i po przyjęciu wniosków podpisuje się umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej (Krajewska, 2011, s. 71).

Ważną formą współpracy organizacji pozarządowych i publicznych są partnerstwa powoływane na okres realizacji projektu, zwane także partnerstwami projektowymi. Mają one charakter formalnych porozumień międzyorganizacyjnych, zawierane są zwykle na czas realizacji projektu i mogą obejmować podmioty z różnych sektorów. Ich powstawanie i udział w nich organizacji pozarządowych w dużej mierze jest uwarunkowany pojawieniem się funduszy Unii Europejskiej (ale także funduszy norweskich i szwajcarskich), a początek ich rozwoju można w zasadzie datować na czas uruchomienia w Polsce Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Istnieją szczegółowe zapisy prawne w zakresie powoływania partnerstw (ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Podstawą funkcjonowania tego typu partnerstw jest porozumienie lub umowa partnerska, która określa w szczególności zadania partnerów, zasady wspólnego zarządzania projektem, sposób przekazywania przez beneficjenta środków finansowych na pokrycie niezbędnych kosztów ponoszonych przez partnerów na realizację zadań w ramach projektu. Partnerstwo projektowe musi posiadać także lidera odpowiedzialnego za realizację projektu. Należy zauważyć, że tego typu przedsięwzięcia wymagają zaistnienie kilku czynników, przede wszystkim:

- zewnętrznych w stosunku do partnerstwa źródeł finansowania, obwarowanych często warunkami co do składu partnerstwa i sposobu wyłaniania partnerów,
- aktywności i doświadczenia potencjalnych partnerów w obszarze realizacji projektu,
- wysokiego poziomu zaufania między partnerami – ta forma współpracy w szczególności wymaga zaufania między organizacjami pozarządowymi i publicznymi (w formach rozszerzonych także prywatnymi), gdyż liderzy takich partnerstw ponoszą finansową odpowiedzialność za powodzenie projektu, stąd kryterium doboru partnerów musi być oparte na zaufaniu.

Prócz wymienionych wyżej i najlepiej rozpoznanych i realizowanych w praktyce form współdziałania między organizacjami pozarządowymi a organizacjami publicznymi (zwłaszcza jednostkami samorządu terytorialnego) przewidzianych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w Polsce coraz częściej występują także inne formy, nie związane z realizacją zadań publicznych⁴. Są to przede wszystkim partnerstwa lokalne czy międzysektorowe (często w luźniejszej formule zwane grupami partnerskimi), które można zdefiniować jako związki między organizacjami różnych sektorów, których celem jest podejmowanie działań na rzecz rozwoju lokalnego. Najczęściej obejmują współpracę nie tylko sektora publicznego i pozarządowego, lecz także komercyjnego. Szczególnym przypadkiem są w Polsce partnerstwa lokalne w postaci Lokalnych Grup Działania.

Partnerstwa lokalne uznaje się za bardzo ważne w obszarze budowania lokalnego kapitału społecznego, tworzeniu kultury *local governance* i przejawów aktywności obywatelskiej, ale także w obszarach aktywizacji gospodarczej i budowania oddolnego kapitału ekonomicznego na poziomie lokalnym (Kazimierczak, 2008, s. 175; Bogacz-Wojtanowska, 2008, s. 147–170).

Inną formą współdziałania międzysektorowego są przedsiębiorstwa społeczne. Są to organizacje posiadające różne formy prawne, które mają zarówno cele społeczne i ekonomiczne. Zyski lub nadwyżki z ich aktywności gospodarczej są przekazywane na cele społeczne częściowo lub w całości (w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo społeczne jest prowadzone przez fundację lub stowarzyszenie). Oczywiście nie wszystkie organizacje zaliczone do sektora ekonomii społecznej można uznać za przejaw współdziałania międzysektorowego, niemniej jednak istnieje wiele form podmiotów ekonomii społecznej, które *de facto* funkcjonują dzięki współdziałaniu organizacji pozarządowych i publicznych. Można tutaj wymienić integracyjne formy tzw. nowej ekonomii społecznej, np. warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej czy centra integracji lokalnej, powstające z udziałem sektora publicz-

⁴ Jest to zresztą zgodne z intencją ustawodawcy, który jednoznacznie wskazuje, że współdziałanie może przybierać inne formy, nie wymienione w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

nego i pozarządowego. Nie jest do końca zbadane, jak współpraca międzysektorowa może wpływać na ekonomię społeczną, innymi słowy, jak wiele podmiotów nie mogłoby bez niej funkcjonować. Dyskusja na temat wysokości wsparcia sektora publicznego i tworzenia nowych miejsc pracy oraz konkurencji z podmiotami prywatnymi pozbawionymi wsparcia publicznego toczy się w Polsce i na świecie od kilku lat (Bogacz-Wojtanowska, 2007c, s. 229–237; *The contribution of social enterprises*, 2003).

Jedną z form współpracy międzysektorowej angażującej organizacje wszystkich sektorów są klastry (grona). Z punktu widzenia współdziałania organizacji pozarządowych jest to forma współpracy stosunkowo najrzadziej spotykana w Polsce i rola organizacji pozarządowych w tworzeniu i funkcjonowaniu klastrów nie jest do końca rozpoznana.

Zainteresowanie tą formą współdziałania organizacji wynika z sukcesu niektórych tego typu przedsięwzięć, jak np. Krzemowa Dolina (KD) w USA, i możliwości implementacji tych rozwiązań jako modelu, z uwzględnieniem lokalnych czy regionalnych warunkowań.

Klaster, w klasycznej definicji M. Portera, to grupa przedsiębiorstw znajdujących się w geograficznym sąsiedztwie, wraz z powiązаныmi z nimi instytucjami i organizacjami pozarządowymi, zajmującymi się określoną dziedziną, połączona podobieństwami i wzajemnie się uzupełniająca (Gorynia, Jankowska, 2008, s. 34). Innymi słowy, wśród współpracujących organizacji prywatnych (choć w ramach klastrów mamy też do czynienia z konkurencją) istotną rolę odgrywają instytucje publiczne (zwłaszcza samorządowe i naukowe) oraz organizacje pozarządowe.

Klastry mogą powstać na dwa różne sposoby. Pierwszy ma charakter oddolny, klaster tworzy się jako funkcjonalnie powiązana grupa przedsiębiorstw, opleciona i wspierana przez instytucje publiczne czy organizacje pozarządowe, produkująca jakieś dobra i usługi w związanym branżowo i geograficznie obszarze. Drugi sposób to odgórne tworzenie przez lokalnych czy regionalnych twórców polityki publicznej ram dla powstania klastru i odgórne budowanie struktury na danym obszarze (Wolfe, Gertler, 2004, s. 1071–1093).

Wyróżnia się trzy kluczowe stadia zaawansowania współpracy w ramach klastra: klaster regionalny, regionalną sieć innowacji

oraz regionalny system innowacji. Wśród korzyści z funkcjonowania klastrów należy wymienić (Batko, Bogacz-Wojtanowska, 2009):

- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw funkcjonujących w obrębie budowanych konkretnych klastrów wciąganych w sieci powiązań i partnerskiej współpracy,
- przepływ *know-how* pomiędzy partnerami, uwzględniający również organizacje słabsze,
- poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw lokalnych, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw w obszarze klastrów.

W przypadku klastrów współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych ma miejsce w ramach tzw. miękkiej infrastruktury klastra (*soft support infrastructure*), których zadaniem jest wsparcie firm tworzących klaster (Gorynia, Jankowska, 2008, s. 35). Współpracujące w ramach klastra organizacje pozarządowe mogą odgrywać w nim różne role i funkcjonować przed wszystkim jako:

- koordynatorzy klastrów (w szczególności w przypadku odgórnego ich tworzenia),
- budownicy zaufania i wzmacniający tworzące się sieci powiązań społecznych pomiędzy organizacjami współpracującymi w ramach klastrów,
- platforma mediacyjna w sytuacjach potencjalnych konfliktów,
- dostawcy wyspecjalizowanych usług wraz z organizacjami publicznymi – centra rozwoju przedsiębiorczości, rozwoju technologii czy doradztwa profesjonalnego.

Rola organizacji pozarządowych współdziałających z organizacjami publicznymi i prywatnymi w ramach klastra jest w Polsce stosunkowo słabo rozpoznana. Niemniej jednak warto podkreślać tę formę współpracy organizacji pozarządowych, gdyż wskazuje ona na znaczne możliwości wpływu organizacji pozarządowych na życie gospodarcze na poziomie lokalnym czy regionalnym.

2.4. Etyczne aspekty współdziałania organizacji pozarządowych i publicznych

Transparentność, jawność, uczciwość, zaangażowanie, kompetencja, klarowność relacji z otoczeniem, lojalność w stosunku do klientów – bardzo wiele organizacji pozarządowych i publicznych w Polsce może swoim działaniom przypisać powyższe cechy, twierdząc, że to są zwykle standardy ich funkcjonowania. Jednakże badania wykazują, że część zachowań czy to bezprawnych, czy nieetycznych po prostu jest w organizacjach ukrywana (Bogacz-Wojtanowska, 2006c, s. 61–68). Rodzi się pytanie, jak problemy etyczne organizacji wpływają na ich współdziałanie. Czy nie zdarza się tak, że szukając różnorodnych źródeł finansowania, doskonaląc oferowane usługi i zwiększając skalę swego działania, członkowie organizacji pozarządowych często zapominają o dbałości o otoczenie, w którym funkcjonują? Czy organizacje publiczne posiadające prawny przymus współpracy nie robią tego powierzchownie, stosują retorykę partnerstwa, działają w sposób nieetyczny lub wikłają się w konflikty interesów?

Współcześni polscy badacze organizacji podkreślają, że odpowiedzialność społeczna organizacji, uwarunkowania sytuacyjne systemów etycznych oraz zachowania uczestników organizacji stanowią jedno z najważniejszych zagadnień społecznych, jednocześnie konstatując, że w Polsce mamy problemy z kwestiami moralności w biznesie (Nogalski, Śniadecki, 2002, s. 28). Kwestia etycznych problemów nie dotyczy tylko sektora przedsiębiorstw, ale także innych uczestników życia społecznego. Niemniej jednak właściwie nie ma polskich opracowań naukowych dotyczących etycznych zagadnień funkcjonowania organizacji pozarządowych, choć sam sektor pozarządowy już w latach dziewięćdziesiątych próbował dokonywać samoregulacji w tym obszarze.

W tej części monografii istotna jest więc prezentacja kluczowych problemów związanych z etyką działania organizacji pozarządowych, a także publicznych, które stanowią jedną z ważniejszych kwestii w obszarze współdziałania obu typów organizacji. Szczególnie ważne jest poznanie etycznych aspektów zarządzania organizacjami pozarządowymi i kluczowych moralnych kompetencji zarządzających nimi. Jest to jednak tylko wstępna analiza występujących w tym obszarze problemów. Istnieje duża potrzeba

podjęcia pogłębionych badań i szerokiej dyskusji nad etyką w organizacjach pozarządowych i publicznych, na którą objętość tego opracowania w pełni nie pozwala.

Podjęcie dyskusji na temat etycznych zachowań organizacji publicznych i pozarządowych oraz ich wpływu na wzajemne relacje jest istotne z co najmniej z kilku przyczyn. Przede wszystkim powoli mija czas, kiedy organizacje pozarządowe mogły tłumaczyć niektóre swe działania rozwojem sektora, kłopotami finansowymi czy wysokimi kosztami zachowań etycznych. Przyszedł czas na doskonalenie własnego funkcjonowania, budowanie nienaruszalnych zasad i tworzenie spójnych standardów działania. Po drugie, stopniowa profesjonalizacja zarządzania przynajmniej części organizacji pozarządowych w Polsce wymaga szczególnego skupienia się na etycznych aspektach ich funkcjonowania. Po trzecie zaś, coraz częściej badacze i praktycy zarządzania publicznego dostrzegają konieczność analizy zagadnień etycznych organizacji pozarządowych. Mimo że „wizerunek etyczny” organizacji trzeciego sektora jest dużo lepszy niż organizacji komercyjnych czy publicznych, wzrost oczekiwań co do ich działań, a jednocześnie pojawiające się problemy związane ze zmniejszaniem się zewnętrznych funduszy często powodują erozję etycznej integralności organizacji pozarządowych i problemy z utrzymaniem wizerunku (Natale, 1984).

Etykę można najprościej zdefiniować jako dział filozofii, zajmujący się ustalaniem zasad moralnego postępowania, jak również zespół norm i ocen moralnych przyjętych w danej społeczności. Etyka to także osobiste przekonania jednostki o tym, czy jakieś zachowania, działania czy decyzje są słuszne lub niesłuszne (Griffin, 2005, s. 109). Warto podkreślić, że etyka to cechy ludzi, nie organizacji, w ich przypadku najczęściej mówimy o problemach i zachowaniach etycznych czy o etyce zarządzania, jako o normach i zachowaniach menadżerów w organizacjach.

Problemy etyczne są ściśle powiązane z kulturą organizacji. Powtarzalność określonych zachowań lub praktyk, będąca skutkiem pewnych przyzwyczajzeń członków organizacji może powodować, że niektóre etyczne zachowania zostaną niejako wbudowane w kulturę organizacyjną.

Jednym z kluczowych zagadnień związanych z etycznymi problemami organizacji jest społeczna odpowiedzialność organizacji publicznych i pozarządowych. Zazwyczaj traktuje się ją jako cechę przynależną do obu typów organizacji. Z założenia organizacje publiczne i pozarządowe powinny być społecznie odpowiedzialne, bo dla potrzeb społeczeństwa w szerszym lub węższym zakresie zostały powołane. Organizacje publiczne wywierają silny wpływ na swoje otoczenie. Dobre relacje organizacji pozarządowych z otoczeniem wynikają z kolei z tego, że z natury są one otwarte – muszą dopasować się do określonych potrzeb i oczekiwań, dla zaspokojenia których zostały powołane.

Interesariusze organizacji i lokalna społeczność to główne źródło skupienia organizacji trzeciego sektora i organizacji publicznych – realizują one różnorodne, ściśle powiązane ze swoimi celami organizacyjnymi oczekiwania i potrzeby społeczności. Podejmując się pewnych działań, także w ramach współdziałania, ponoszą odpowiedzialność za efekty swoich zachowań. Jeżeli więc np. towarzystwo miłośników miasta zechce zorganizować koncert muzyki poważnej przy udziale urzędu gminy, ogłosi to publicznie i rozpocznie przygotowania, to obie organizacje przyjmują na siebie odpowiedzialność za sukces tego przedsięwzięcia, jak i za skutki ewentualnego wycofania się.

Z problemem społecznej odpowiedzialności organizacji pozarządowych i publicznych, jak również wiarygodności dla własnych interesariuszy związana jest kwestia zaufania. Jeśli obywatele mają zaufanie do organizacji pozarządowych, są skłonni przeznaczać na ich działania fundusze lub też włączać się w ich działania, w przypadku organizacji publicznych – angażują się w sprawy lokalne, uczestniczą w przedsięwzięciach organizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W sytuacji gdy organizacja wskutek działań lub zachowań nieetycznych traci zaufanie lokalnej społeczności, najczęściej pojawia się efekt domina – kłopoty z zaufaniem zaczynają mieć wszystkie lokalne organizacje pozarządowe.

Jedną z kluczowych cech trzeciego sektora jest różnorodność jego form organizacyjnych czy obszarów działania. Ta duża heterogeniczność powoduje też, że trudno opracować wspólne standardy działania dla organizacji rzecznictwa, świadczących usługi czy samopomocowych, działających w obszarze kultury, pomocy

społecznej i edukacji (Manson, 1992, s. 25–27). Różnorodność cechuje także osoby zaangażowane w działanie organizacji pozarządowych. Członkowie stowarzyszeń, wolontariusze, pracownicy organizacji i darczyńcy wywodzą się z różnych środowisk, mają różne postawy moralne. Dlatego wielu jest w tym sektorze bezkompromisowych idealistów, ale wielu też reprezentantów różnych grup społecznych, podejmujących działania nastawione wyłącznie na przeforsowanie własnych interesów. Skutkuje to wielością spojrzeń na to, co jest etyczne, i zwiększa szanse zaistnienia konfliktu interesów. Ta heterogeniczność trzeciego sektora może także utrudniać budowanie relacji z organizacjami publicznymi – wielość postaw moralnych i stylów działania utrudnia wypracowanie ze strony sektora publicznego określonych procedur i standardów współdziałania, uwzględniających oczekiwania i etyczne założenia różnych organizacji.

Jak można opisać etyczne działanie organizacji pozarządowej i publicznej? S. Natale (1984) twierdzi, że etyczne działanie tych organizacji może być oceniane na podstawie trzech kluczowych elementów:

- podstawowym założeniem jest stwierdzenie, że potrzeby innych są równie ważne jak nasze – oznacza to, że z etycznego punktu widzenia organizacje winny respektować prawa i oczekiwania różnych grup społecznych; muszą je postrzegać jako podmioty posiadające swe prawa i potrzeby, których w żaden sposób nie wolno traktować instrumentalnie;
- lokalna społeczność oraz ludzie zaangażowani w działania organizacji mają prawo wiedzieć, w jaki sposób ich środki czy inne wkłady w działania organizacji są wykorzystywane;
- etyczne działania organizacji powinny być uniwersalne – decyzje muszą być jednakowo przydatne dla osób znajdujących się w podobnej sytuacji.

Problemy etyczne wiążą się także z pojęciem profesjonalizmu organizacji pozarządowych. Lata dziewięćdziesiąte ubiegłego stulecia przyniosły dyskusje o zagadnieniach etyki działania organizacji. C. Sikorski profesjonalizm widzi jako wysoki poziom wiedzy i umiejętności, akceptacji określonych wzorów kulturowych oraz pewnych norm etycznych (Sikorski, 1995). Definiując profesjonalizm w trzecim sektorze, mówi się o takich jego wymiarach, jak:

etyka, odpowiedzialność, uczciwość, kompetencja, fachowość, pełne zaangażowanie dla klientów i interesariuszy organizacji, stosowanie się do reguł prawa. Inaczej mówiąc, profesjonalna organizacja pozarządowa to taka organizacja, w której kwestie etyczne odgrywają kluczową rolę (Fry, 1995, s. 181–195).

Etyczne problemy współdziałania organizacji pozarządowych i publicznych warto rozpatrywać z kluczowej perspektywy złożonego działania, jakim jest zarządzanie – czyli jego funkcji. Najczęściej wyróżnia się cztery podstawowe funkcje zarządzania – planowanie, organizowanie, kierowanie ludźmi (przewodzenie i motywowanie) oraz kontrolowanie.

Planowanie rozumiane jest dziś (co odpowiada także planowaniu w organizacjach pozarządowych) jako kształtowanie misji, wizji, celów i strategii organizacji, planowanie wyników, usług i terminów ich realizacji (Kietliński, Reyes, Oleksyn, 2005, s. 165). W aspekcie etycznym profesjonalne planowanie w organizacjach publicznych i pozarządowych jest ważne, gdyż gwarantuje osiągnięcie celów organizacyjnych.

U podstaw planowania organizacji pozarządowych mamy cele organizacyjne i misję organizacji. Misja jest kluczowym wyzwaniem dla organizacji, musi zaspokajać zarówno oczekiwania interesariuszy organizacji, jak i odpowiadać na pewne potrzeby społeczne (Bryson, Gibbons, 2001, s. 271–288). Cele natomiast stanowią główny powód istnienia organizacji pozarządowych, ludzie organizują się bowiem po to, żeby móc je realizować. Z etycznego punktu widzenia misje organizacji trzeciego sektora winny być autentyczne (sformułowane po to, by je zrealizować), trafne, atrakcyjne –wzmacniają wówczas legitymizację społeczną. Nieetyczne będzie natomiast kreowanie pozornych misji, tworzonych tylko dla możliwości pozyskania funduszy lub też misji, które są martwymi zapisami i są sprzeczne z zachowaniami organizacji (Kietliński, Reyes, Oleskyn, s. 234). Innymi słowy, misja organizacji pozarządowej powinna być skupiona wokół prawdziwych idei i wartości, którym organizacja chce służyć, zwłaszcza jeśli odnosi się do społeczności. Jak pisze T. Oleksyn: „misja jest etyczna, jeśli jej treść jest odbiciem szczerych intencji oraz uczciwych dążeń i zamiarów” (Kietliński, Reyes, Oleskyn, s. 235). W organizacjach pozarządowych jest ważne, by nie formułować nieszczerych i nieprzeznaczonych do realizacji misji. Podobnie jest z celami organi-

zacji – muszą być formułowane tak, by były jasne, klarowne i mierzalne, powinny być też rzeczywistymi celami organizacji. Wymiar etyczny ma także zdolność organizacji do osiągania założonych celów.

W realizacji celów organizacyjnych istotne jest także efektywne wykorzystywanie zasobów organizacji. Szczególnego wymiaru nabiera to w przypadku organizacji publicznych, dysponujących środkami publicznymi – ich wykorzystywanie z założeniem ekonomicznej i społecznej efektywności jest jednym z podstawowych zadań organizacji publicznych. Jeśli przedsiębiorstwo traci zasoby na skutek swych działań, nie osiągając założonych celów, to problem dotyczy tylko jego właścicieli i ewentualnie dostawców. Jeśli robi to organizacja pozarządowa, traci pieniądze grantodawców czy darczyńców – którzy w dobrej wierze przekazali określone zasoby finansowe. W przypadku organizacji publicznej jest to marnotrawstwo ograniczonych środków publicznych. Skrajnie nieetyczne w organizacjach pozarządowych i publicznych jest także budowanie strategii, których celem jest niszczenie innych organizacji.

Kolejna z funkcji zarządzania to organizowanie, czyli tworzenie od podstaw organizacji, jej struktury i procesów, pozyskiwanie zasobów i budowanie relacji z otoczeniem. Organizacje pozarządowe i publiczne winne stworzyć takie struktury organizacyjne, które pozwolą na sprawne i skuteczne balansowanie pomiędzy biurokracją a adhokracją (rozumianą tutaj jako tworzenie tymczasowych i dostosowanych do bieżących potrzeb struktur organizacyjnych). Jak piszą M. Kostera i A. Koźmiński: „organizowanie jest działalnością *par excellence* moralną, gdyż wszystko co ludzie robią wspólnie ma wymiar moralny. Wspólne działanie zakłada istnienie wartości międzyludzkich” (Kostera, Koźmiński, 2002, s. 191). W trzecim sektorze ważne jest, by procesy w organizacji miały charakter wspólnotowy. Kluczowe tutaj są relacje z otoczeniem – szczególnie z lokalną społecznością, w której organizacja funkcjonuje. Wymiar etyczny powinno mieć też pozyskiwanie funduszy na działalność organizacji – nieetyczne będzie wykorzystywanie niejasnych powiązań i kontaktów w celu zdobycia dotacji.

Z punktu widzenia współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych etycznym działaniem będzie tworzenie struktur or-

organizacyjnych wspierających współdziałanie, zwłaszcza w organizacjach publicznych. Nieetyczne z kolei będzie takie organizowanie procesów współpracy, które mogą utrudniać jej rozwój.

Bardzo ważna z perspektywy etycznej jest kolejna z funkcji zarządzania – kierowanie ludźmi, często bowiem w ramach tej funkcji pojawia się wiele niemoralnych działań i zachowań, konieczne jest również dokonywanie poważnych wyborów etycznych – zwłaszcza jeśli chodzi o pracowników organizacji. Sposób, w jaki sposób organizacja przyjmuje do pracy, traktuje, ocenia, wynagradza i zwalnia pracowników, może rodzić problemy o charakterze etycznym. Działania w tej materii są kluczowe dla organizacji i praktycznie zawsze mają silny związek z wyborami etycznymi. Czy zatrudniać w organizacji osoby ambitne i młode, które przyspieszą jej rozwój, czy też defaworyzowanych niepełnosprawnych? Czy pensje pracowników mają być wysokie, czy niskie? Czy szkolić i przystosować do pracy pracowników słabszych, czy poszukiwać już kompetentnych i silnych? Na te pytania winna odpowiadać sobie każda organizacja zatrudniająca płatny personel.

Z funkcją kierowania wiąże się też zagadnienie stylu przywództwa – powszechnie uważa się, że nieetyczny jest styl autorytarny, skierowany na zadanie czy bierny, zaś pożądany jest styl zrównoważony (skierowany zarówno na ludzi, jak i na zadania). Z przywództwem wiąże się także moralny problem wzięcia odpowiedzialności za organizację i jej działania.

I wreszcie ostatnia z funkcji zarządzania – kontrolowanie, polegające na określaniu obszarów i kryteriów kontroli, standardów działania oraz wyciąganiu wniosków i korygowaniu działań, które nie spełniają standardów. W ujęciu etycznym brak kontroli w organizacji pozarządowej czy publicznej jest przejawem niełojalności w stosunku do organizacji jako całości, donatorów, jak i lokalnej społeczności. Dlatego organizacje powinny kontrolować efektywność swoich działań i stopień realizacji celów, pamiętając jednak, że nadmierna kontrola może spowodować spadek zaufania.

Z zagadnieniami etycznymi w organizacji wiąże się ściśle problematyka moralności liderów organizacji pozarządowych, a także menadżerów i kierowników tam pracujących. Etyczny kierownik to często klucz do etycznego postępowania innych członków organizacji, gdyż jak pisze J.C. Maxwell: „Ludzie robią to co widzą. Więcej zmian w umysłach i zachowaniach ludzi powstaje drogą

obserwacji i naśladownictwa, niż w wyniku słownej argumentacji” (Kietliński, Reyes, Oleskyn, s. 191).

Jakie cechy powinni posiadać etyczni przywódcy czy menadżerowie w organizacjach pozarządowych i publicznych? Można wskazać kilka kluczowych obszarów, w których postawy, umiejętności i sposób działania menadżerów winny dotyczyć kwestii etycznych. Przede wszystkim etyczny lider lub kierownik to człowiek kompetentny – potrafiący profesjonalnie realizować funkcję zarządzania, który umie łączyć interesy organizacji pozarządowej i jej interesariuszy z lojalnością w stosunku do społeczności lokalnej, w której funkcjonuje, człowiek, który zna i respektuje zasady etyczne i przyjęte normy życia społecznego (Kietliński, Reyes, Oleskyn, 2005, s. 197). Z kompetencją wiąże się także kolejna cecha wskazywana przez badaczy i praktyków – etyczny lider efektywnie przewodzi swojej organizacji, doprowadzając do realizacji własnych celów i misji organizacji (Mason, 1992, s. 25–27).

Liderzy i kierownicy w organizacjach pozarządowych i publicznych spotykają się często z sytuacjami trudnymi, konfliktowymi i czasem ponoszą porażkę. Dlatego niektórzy badacze twierdzą, że powinni oni posiadać silne charaktery, gdyż ludzie słabi nie mogą tworzyć pożądaných, wysokich standardów (Strzelecki, 2006, s. 143–154). Jednocześnie lider winien unikać takich stylów kierowania, które mają charakter nakazowy. Skoro we współczesnych organizacjach biznesowych coraz powszechniejsze staje się konstruowanie stylów kierowania w oparciu o współdziałanie, to celebrowanie władzy i tworzenie dystansu i hierarchii w organizacjach pozarządowych (szczególnie wobec pracowników) tym bardziej nie odpowiada sposobom funkcjonowania tych organizacji. Warto także zauważyć, że współdziałanie organizacji, na czele których stoją liderzy o różnych standardach moralnych, jak również o różnych stylach kierowania, może zaburzać proces budowania satysfakcjonujących relacji. Z punktu widzenia organizacji pozarządowych nakazowe style kierowania charakterystyczne dla niektórych organizacji publicznych w połączeniu z regułami prawnymi współdziałania przy realizacji zadań publicznych, mogą być nie do przyjęcia dla trzeciego sektora.

S.R. Covey twierdzi, że etyczni przywódcy muszą posiadać pewne zasady etyczne, do których należą: indywidualna wiarygod-

ność, zaufanie (widoczne w relacjach międzyludzkich), umiejętność delegowania uprawnień, umiejętność bycia elastycznym na poziomie organizacyjnym (Kietliński, Reyes, Oleksyn, 2005, s. 201).

W polskich organizacjach trzeciego sektora kluczową rolę odgrywają zarządy, na które często spada odpowiedzialność za kierowanie organizacją, znaczenie rzadziej wynajmowani są w tym celu menadżerowie (dotyczy to dużych, profesjonalnych organizacji). Większość zarządów organizacji pozarządowych tworzą ludzie, którzy kompetencje rosną wraz z rozwojem organizacji. Innymi słowy, w kategoriach etycznych, wraz z zwiększeniem skali swego działania winny się także zwiększać swoje kompetencje do zarządzania organizacją. Nieetyczna będzie w tym wypadku próba odgrywania przez organizację coraz poważniejszej roli i świadczenia coraz większej liczby usług bez wzrostu kompetencji kierowników.

Warto wskazać także uznawane za nieetyczne zachowania przywódcy czy menadżera organizacji pozarządowej lub publicznej wpływające na współdziałanie. Niemoralne może być realizowanie przez liderów nieetycznych celów organizacyjnych, niszczenie więzi społecznych dla realizacji określonych zamierzeń, wreszcie niekompetentne działanie. Badacze wymieniają cztery kluczowe przyczyny nieetycznych zachowań menadżerów (obu sektorów), które są powszechnie przyjmowanymi usprawiedliwieniami własnego postępowania (Strzelecki, 2006, s. 143–154). Pierwszą z nich jest przeświadczenie, że podejmowane działanie mieści się w granicach etycznych i prawnych, nie jest więc niemoralne czy nielegalne. Drugą przyczyną jest myślenie menadżerów, że ich postępowanie leży w najlepszym interesie danej organizacji, co więcej – jest oczekiwane i pochwalane przez innych członków organizacji. Trzecią przyczyną jest przekonanie, że nieetyczne postęпки nie zostaną nigdy ujawnione publicznie. I wreszcie czwartą, ostatnią przyczyną nieetycznego zachowania jest przeświadczenie, że skoro jakieś działanie pomaga danej organizacji, to zadba ona, by nie zostało ono wykryte.

*

Rozwój różnych form współpracy organizacji pozarządowych i publicznych nasilił się w Polsce w ciągu ostatnich dziesięciu lat.

Pojawiły się takie nowe formy współdziałania, jak partnerstwa międzysektorowe w tym lokalne grupy działania, intensywnie rozwijały się partnerstwa projektowe, w dużej mierze oparte o środki Unii Europejskiej. Od 2010 r. organizacje pozarządowe mogą współpracować na poziomie lokalnym w formie inicjatywy lokalnej, mogą też otrzymywać kredyty i pożyczki na zapewnienie wkładu własnego. Patrząc więc z perspektywy rozwoju współpracy w Polsce na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat, należy zauważyć duże możliwości wyboru form współdziałania, które pojawiły się ostatnio. Niestety nie zmienia to faktu istnienia wciąż dużych lokalnych dysproporcji, uwarunkowanych w szczególności historyczno-kulturowym dziedzictwem niektórych wspólnot, negatywnym nastawieniem części elit politycznych do organizacji pozarządowych, jak również słabościami organizacji publicznych, nie do końca zorientowanych na współpracę. Stąd niwelowanie prawnych ograniczeń współpracy, które w Polsce ma miejsce od 2003 r., nie przynosi do końca pożądaných efektów. Jak już wyżej wspomniano, mamy więc do czynienia z gminami z satysfakcjonującą formą *local governance*, z szeregiem aktywnych obywateli i organizacji pozarządowych, nastawionych kooperacyjnie urzędników i wójtów, którzy dostrzegają we współpracy korzyści dla całych społeczności lokalnych. Mamy także gminy, w których obywatele są słabo zaangażowani, organizacje pozarządowe rozwijają się tylko dzięki zewnętrznemu wsparciu, zaś lokalni politycy nie widzą potrzeby budowania międzysektorowych więzi, uznając swoją legitymację polityczną za kluczową i niepodważalną. Patrząc na te zupełnie różne sytuacje, warto więc podkreślić, jak istotne jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o warunki i formy publiczno-pozarządowego współdziałania, w szczególności dlatego, by próbować zmieniać kooperacyjne białe plamy w obszary o rozwiniętej kulturze współdziałania.

Ważne z punktu widzenia budowania trwałych i satysfakcjonujących relacji jest także analizowanie etycznych działań organizacji publicznych i pozarządowych. Niemoralne zachowania po obu stronach mogą skutecznie wykluczać współpracę albo też deformować ją na długie lata.

ROZDZIAŁ III

WSPÓLDZIAŁANIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I PUBLICZNYCH – WYNIKI BADAŃ W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM

Dotychczasowe badania prowadzone w Polsce potwierdzały, istnienie szeregu zewnętrznych determinant, związanych z otoczeniem organizacyjnym, mających wpływ na podjęcie współpracy międzyorganizacyjnej przez trzeci sektor. Można do nich zaliczyć w szczególności uwarunkowania prawno – polityczne i społeczne, jak również cechy i zachowania potencjalnych kooperantów po stronie sektora publicznego. Organizacje pozarządowe, zorientowane na współpracę, posiadają określone cechy i zachowania organizacyjne, które także wpływają na podjęcie współpracy. Mogą one także implikować realizację procesów współpracy po stronie pozarządowej. Struktury organizacyjne, podstawowe techniki zarządzania i zasoby ludzkie mogą w decydujący sposób wpływać na tworzenie określonych form i wybór kierunków współpracy. Stąd w tej części opracowania skupiono się na środowisku wewnętrznym organizacji pozarządowej i zachodzących w niej procesach, powiązanych ze współpracą z organizacjami publicznymi.

W niniejszym rozdziale znalazła się analiza jakościowa danych, pozyskanych podczas przeprowadzonych badań w organizacjach pozarządowych województwa małopolskiego.⁵ Dla pełnego obrazu prezentowanych zjawisk wykorzystano cytaty z przeprowadzonych wywiadów w organizacjach, które oznaczono według schematu zaprezentowanego w tabeli 1.

⁵ por. wstęp opracowania

Tab. 1. Oznaczenia cytatów z wywiadów

kryteria	oznaczenie	przykłady oznaczeń wywiadów
fundacja	F	FCL SPR FCM SCK
stowarzyszenie	S	
siedziba w Krakowie (centrum)	C	
siedziba poza Krakowem (poza centrum)	P	
aktywność lokalna	L	
aktywność regionalna	R	
aktywność krajowa	K	
aktywność międzynarodowa	M	

Źródło: opracowanie własne

3.1. Budowanie sieci współpracy – powiązania indywidualne i organizacyjne

Jednym z głównych powodów powstawania organizacji pozarządowych jest istnienie potrzeb, które nie są zaspokajane ani przez rynek, ani przez sektor publiczny. W przypadku stowarzyszeń często są to potrzeby osób tworzących ten typ organizacji, które stopniowo mogą obejmować przedstawicieli innych grup społecznych, niekoniecznie *stricte* związanych ze stowarzyszeniem. W procesie instytucjonalizacji stowarzyszeń następuje przesuwanie się wektora działań na zewnątrz organizacji. W przypadku fundacji są to potrzeby, które diagnozuje pierwotnie fundator, mające zawsze charakter zewnętrzny w stosunku do organizacji.

W przypadku badanych małopolskich organizacji pozarządowych pozyskiwanie informacji o potrzebach i potencjalnych klientach odbywa się różnymi sposobami. Organizacje o ustabilizowanych strukturach organizacyjnych i ustalonej praktyce działania wykonują wstępną analizę potrzeb poprzez badania ankietowe czy wywiady. Korzystają z pomocy naukowców i posiłkują się badaniami przeprowadzonymi wcześniej przez ośrodki naukowe, korzystają także z pomocy organizacji publicznych, posiadających określone dane i statystyki:

Zawsze kiedy wchodzimy w nowe środowisko (...) to robimy taką wstępną analizę potrzeb. (...) W Krakowie przez wiele lat tych badań było naprawdę sporo. (...) Posiłkujemy się także badaniami, które ktoś wcześniej wykonał. Korzystamy także z kontaktów z pewnymi urzędami, na przykład MOPSami,

które też posiadają wiedzę, na temat problemów społecznych na swoim terenie. [SCK-2010]

Ważnym elementem diagnozy potrzeb jest przeprowadzanie badań ewaluacyjnych w ramach realizowanych projektów, jak również pozyskiwanie danych od klientów. Pozwala to na tworzenie nowej oferty zarówno dla dotychczasowych odbiorców usług, jak i dla nowych grup klientów. Ten typ pozyskiwania informacji o rzeczywistych potrzebach klientów odnosi się w szczególności do organizacji świadczących usługi w sferze pomocy społecznej.

(...) zawsze robiliśmy ankiety anonimowe, które potem były przez socjologów opracowywane, pokazywały nam co jest istotą bycia tych młodych ludzi w naszych ośrodkach, co zyskują, czego oczekują (...) pozwala to na ewolucję i modyfikację naszych programów, jak również daje potwierdzenie, że to, co proponujemy, i formy, w jakich pracujemy, odpowiadają potrzebom. [SCK-2010]

W przypadku niektórych grup odbiorców istotne jest docieranie z informacją o zestawie proponowanych przez organizację usług, co może odbywać się dzięki pośrednictwu organizacji publicznych, które świadczą podobne usługi.

Organizacje pozarządowe mające rozbudowane struktury organizacyjne i wydzielone oddziały terenowe często zbierają przez nie informacje, co pozwala na zdefiniowanie strategicznych dla całej organizacji typów działań i grup odbiorców. Źródłem informacji są często różnorodnie powiązani lokalnie członkowie organizacji, będący ważnymi aktorami społecznymi w swych środowiskach.

Mamy bardzo dużo bezpośrednich spotkań, mniej lub bardziej regularnych. Spotkania członków zarządu, a zarząd to jest dość szerokie grono, bo 76 prezesów, zarząd główny i prezydium (...), to jest takie duże forum, gdzie zbieramy różnego rodzaju informacje, jeżeli chodzi o to, co się dzieje w naszej organizacji i w ogóle co się dzieje w regionie. [SPM-2010]

Niektóre organizacje mają poczucie tak silnego związku z mieszkańcami i środowiskiem lokalnym, że w ich opinii do zdiagnozowania potrzeb wystarczy kontakt indywidualny. Bezpośrednie rozmowy i organizacja spotkań są stosunkowo częstym sposobem pozyskiwania informacji. W przypadku niektórych typów

świadczonych przez organizacje usług bezpośredni kontakt jest bardzo intensywny, stąd i diagnoza dosyć wnikliwa (przykładem mogą być tutaj organizacje świadczące usługi terapeutyczne).

Generalnie jesteśmy w małym środowisku, każdy z nas gdzieś się pojawia, przemieszcza, ludzie także do nas przychodzą, ponieważ pracujemy z ludźmi i dla nich – udzielamy różnych porad czy choćby świadczymy usługi ksero. Wtedy rozmawia się z ludźmi. Organizujemy spotkania, wtedy możemy się dużo dowiedzieć, czego ludzie od nas oczekują. Czyli przede wszystkim spotkania bezpośrednie, oficjalne i takie mniej oficjalne. [SPL-2010]

Z diagnozą potrzeb i pozyskiwaniem klientów nie mają żadnych problemów organizacje o ustalonej reputacji i marce, jak również takie, które przy budowaniu wizerunku korzystają z pomocy osób obecnych w mediach. Większość klientów trafia do nich bezpośrednio i mówi o swoich potrzebach. Niektóre organizacje szukają klientów poprzez tworzenie sieci współpracujących organizacji publicznych czy instytucji kościelnych.

Generalnie bazujemy na listach, po prostu osoby, które potrzebują pomocy, zwracają się do nas albo pisemnie, albo przez internet, albo dzwonią, to są takie trzy źródła informacji. Jesteśmy zasypywani listami. Sami się zgłaszają. [FCK-2010]

(...) to się dzieje, po pierwsze i przede wszystkim, za pomocą parafialnych oddziałów (...), które działają w każdej parafii, a po drugie osoby indywidualne same zwracają się po taką pomoc. Zbierają one informacje, same działają i decydują o rodzaju pomocy, natomiast jeżeli jest to pomoc, która przekracza ich możliwości finansowe, to odnoszą się do nas. Bardzo dużo ludzi przychodzi wprost lub drogą listowną prosi o konkretną pomoc. [KPR-2010]

(...) Najczęściej my wyszukujemy, tzn. jesteśmy w kontakcie z gminnymi ośrodkami pomocy społecznej, które mówią, że na ich terenie są takie i takie osoby, które są nieobjęte opieką. [FPK-2010]

Na podstawie przeprowadzonych badań można wskazać kilka kluczowych typów działań organizacji realizujących własne cele statutowe:

- Zaplanowane i sformalizowane działania adresowane do określonych klientów organizacji, wynikające z zewnętrznie zdiagnozowanych potrzeb, niekoniecznie wyraźnie wyartykułowane przez klientów (np. usługi świadczone na rzecz dzieci i młodzieży); często działania te mają charakter długofalowy i rozbudowany.
- Zaplanowane i sformalizowane działania skierowane do określonych grup klientów, odpowiadające na zgłoszone przez nich potrzeby; działania mogą mieć charakter doraźny (np. pomoc rodzinom w potrzebie), jak i długofalowy, rozbudowany (pomoc osobom z problemem alkoholowym).
- Działania wynikające z silnego zakorzenienia w społeczności lokalnej i bezpośrednich relacji z odbiorcami usług – działania te nie zawsze są zaplanowane, ale poprzez silne powiązania i relacje ze społecznością lokalną mogą odpowiadać na potrzeby określonych grup społecznych.
- Działania wynikające z przekonań i wcześniej diagnozowanych potrzeb, polegające w dużej mierze na informowaniu o ofercie i wskazywaniu na możliwe korzyści w razie skorzystania z niej.

Pozyskiwanie informacji o potrzebach klientów, które w myśl celów statutowych powinny być zaspokajane, można powiązać z pewnymi zjawiskami organizacyjnymi w trzecim sektorze. Należą do nich:

- profesjonalizacja zarządzania – im bardziej profesjonalnie zarządzana organizacja, posiadająca ustabilizowane struktury i wypracowane sposoby działania, tym bardziej proces diagnozy potrzeb klientów i przygotowywanie dla nich oferty ma charakter planowy i zorganizowany, a podejmowane działania są monitorowane i ewaluowane. Innymi słowy, organizacje stosują do diagnozy potrzeb klientów i przygotowywania dla nich oferty metody zarządcze;
- posługiwanie się przez organizacje różnymi narzędziami przy diagnozowaniu potrzeb odbiorców – organizacje te często korzystają z bezpośrednich relacji z odbiorcami usług

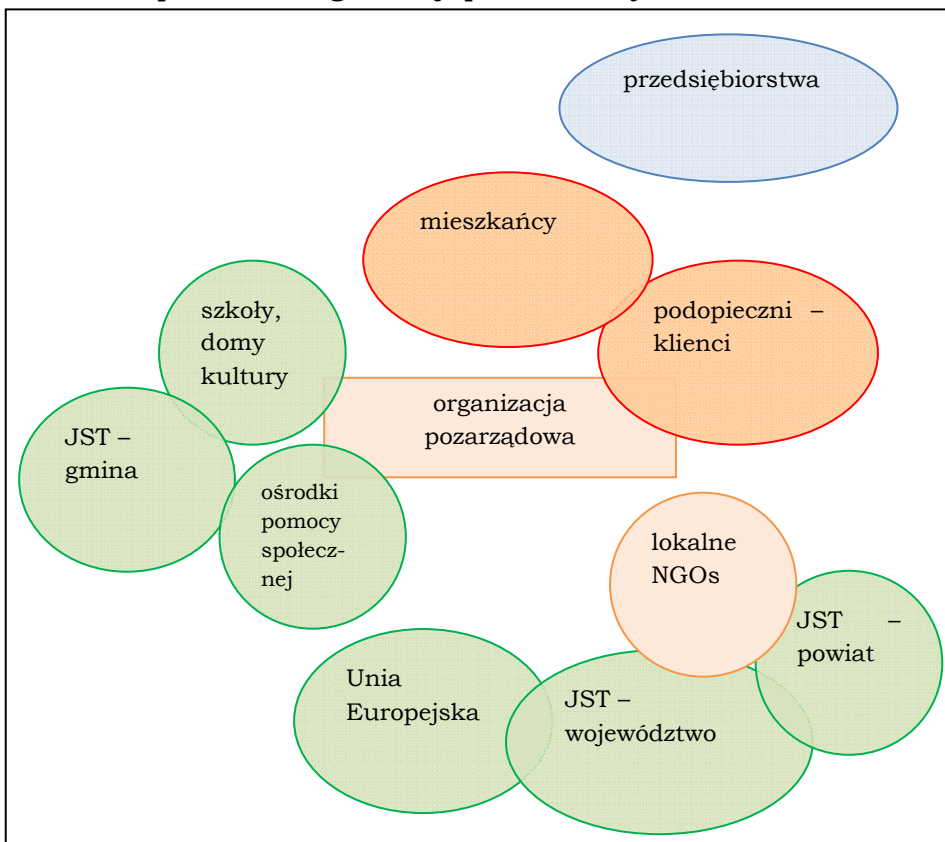
i budują sieci „informatorów” o oczekiwaniach odbiorców swoich usług. Sieci przepływu informacji o potrzebach klientów są tworzone zazwyczaj przez organizacje o rozbudowanych strukturach, zwłaszcza organizacje usługodawcze;

- przenoszenie doświadczeń z innych krajów – implementacja niektórych rozwiązań przynosi korzyści zarówno organizacjom, jak i ich klientom.

Badane małopolskie organizacje pozarządowe wyraźnie identyfikują własnych kluczowych interesariuszy i określają natężenie tworzonych z nimi więzi. Podstawową identyfikowaną grupą interesariuszy są organizacje publiczne – najczęściej są to jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne czy podległe. Dla organizacji trzeciego sektora istotne są także relacje z innymi organizacjami publicznymi – m.in. urzędami administracji centralnej i administracji rządowej na poziomie województw. Ważnymi interesariuszami publicznymi są fundusze celowe, takie jak PFRON czy NFZ, organizacje pozarządowe wśród swoich interesariuszy dostrzegają także szkoły wyższe. Najsilniejsze relacje wiąże badane organizacje pozarządowe z jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności z wyspecjalizowanymi jednostkami organizacyjnymi, takimi jak ośrodki pomocy społecznej, domy kultury, biblioteki i szkoły. Sieci powiązań organizacji przedstawia rysunek 1.

Należy podkreślić duże zróżnicowanie opinii dotyczących pozycji i zachowań organizacji publicznych w stosunku do badanych małopolskich organizacji pozarządowych. Dla niektórych organizacji pozarządowych lokalne organizacje publiczne (w szczególności jednostki samorządu terytorialnego) to kluczowy sojusznik strategiczny – co wynika z celów statutowych i rzeczywistych organizacji, ściśle zbiegających się celami konkretnych jednostek samorządu terytorialnego (np. promocja miasta, edukacja dzieci i młodzieży).

Współpracujemy z wieloma organizacjami. Poczynając od władz gminy, których cele w jakiś sposób są zbieżne z działaniami stowarzyszenia i na odwrót, dalej jednostki organizacyjne na terenie gminy, jak gminny ośrodek pomocy społecznej. [SPL-2010]

Rys. 1. Sieci powiązań organizacji pozarządowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 2010 r.

(...) Na pewno będą to urzędy miasta, (...) choćby z tego powodu, że realizujemy zadania, które należą do samorządu, np. prowadzenie domu dla bezdomnych. (...) Podobnie także w innych miastach, gdzie np. prowadzimy świetlice dla dzieci, to są miejsca, gdzie są prowadzone kuchnie dla ubogich (...) więc przede wszystkim są to władze samorządowe. [KPR-2010]

Bywa, że rola się odwraca – to organizacja pozarządowa czuje się sojusznikiem organizacji publicznej, zwłaszcza gdy to ona wpływa na pozytywny wizerunek całego samorządu i może pochwalić się skutecznymi działaniami:

Myślę, że przez to, że my sprawnie działamy, ma powody do dumy urząd marszałkowski, że my pozyskujemy dużą liczbę

środków unijnych, które potem w Małopolsce wdrażamy. Mamy listy gratulacyjne od Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. [FPR-2010]

Niektóre organizacje postrzegają się w roli konkurentów organizacji publicznych. Dzieje się tak nie dlatego, że same chcą się w tej roli widzieć, ale dlatego, że główni lokalni aktorzy polityczni i niektórzy urzędnicy traktują je jak swoją konkurencję:

czasem czujemy się jak ich konkurencja (...) działamy już tyle lat i zmieniają się lokalne układy polityczne, niektóre traktujące nas jako konkurentów, zwłaszcza o środki z Unii. [SPL-2010]

(...) była taka jedna kadencja, podczas której burmistrz mi powiedział, że on i jego ekipa są zainteresowani przejęciem udziałów w fundacji, bo rządzą teraz i chcą przejąć fundację. [FPR-2010]

Dość łatwo identyfikowalne są także role kontrolne organizacji publicznych, zwłaszcza w sytuacji zlecenia zadań organizacjom pozarządowym. Niektóre organizacje podkreślają, że zlecenie zadania trudno nazwać współpracą, skoro jednostka samorządu terytorialnego zajmuje się tylko kontrolą wydatkowania przyznanych środków finansowych.

Większość organizacji określa jednak swoje relacje z organizacjami publicznymi stosunkowo prosto – wskazując na słowo „współpraca”, jako odpowiadające obecnym relacjom. Co ciekawe, badane organizacje rzadko używały słowa „partnerstwo” dla określania obowiązujących relacji – stosowały je raczej w kontekście pożądanego stanu, do którego należy dążyć w przyszłości.

Stosunkowo słabo małopolskie organizacje pozarządowe identyfikują sektor przedsiębiorstw jako potencjalnych sojuszników strategicznych czy kooperantów. Dla niektórych organizacji kwestia budowania relacji z przedsiębiorcami jest bliżej nieokreśloną przyszłością, niektóre stawiają pierwsze kroki i próbują tworzyć własne sieci powiązań wśród przedsiębiorców. Jednak skala tych relacji jest nieporównywalnie słabsza:

my nauczyliśmy się już współpracować z urzędami, teraz zamierzamy dopiero uczyć się współpracy z biznesem (...) do tego musimy się przygotować, bo to nie to samo. [FCR-2010]

Większość organizacji pozarządowych z województwa małopolskiego wyraźnie wskazała na istnienie sieci powiązań wewnątrzsektorowych – podkreślając je jako dość istotne i ważne dla funkcjonowania organizacji:

Mamy kilku takich partnerów, z którymi pracujemy, wspólnie składamy projekty, uruchamiamy jakieś aktywności społeczne, które mają na celu jakieś przesłanie i dotarcie z nim do osób, które mogą wpłynąć na rzeczywistość. To jest kilka takich organizacji, z którymi jest nam blisko, jesteśmy merytorycznie bliscy sobie. [SPL-2010]

Organizacje małopolskie dostrzegają korzyści płynące z budowania relacji w ramach trzeciego sektora. Wymienić należy w szczególności wzajemne uczenie się, budowanie wspólnych koalicji, które mogą wzmacniać siłę trzeciego sektora w dialogu z organizacjami publicznymi, minimalizację kosztów, tworzenie innowacyjnych pomysłów realizacji zadań, udostępnianie zasobów (np. wspieranie się wolontariuszami, a czasem także pracownikami), pomoc w sytuacjach awaryjnych, co minimalizuje ryzyko przy realizacji projektów.

Dla porównania warto przytoczyć badania małopolskich organizacji pozarządowych przeprowadzone w 2004 r., których celem była diagnoza stanu federalizacji trzeciego sektora w województwie małopolskim. Organizacje badane w tym okresie dostrzegały korzyści w uczestnictwie w federacjach, forach i sieciach ze względu na możliwości:

- wymiany doświadczeń i informacji,
- podnoszenia kwalifikacji i jakości działań organizacji,
- promowania organizacji i animowania współpracy między organizacjami,
- wypracowania zasad współpracy z pozostałymi sektorami, a w szczególności z sektorem publicznym,
- szerszego świadczenia usług,
- reprezentowania interesów społeczności lokalnych, w mniejszym stopniu interesów sektora pozarządowego.

Wśród innych korzyści organizacje małopolskie wskazywały: łatwiejszy dostęp do dotacji, wypracowanie standardów, podnoszenie kwalifikacji personelu, lobbing na rzecz wspierania rozwoju zawodowego osób pracujących w trzecim sektorze, realizację wspólnych projektów w ramach programów UE i tworzenie marki organizacji.

Można zauważyć, że nie zmienia się dostrzeganie korzyści ze współpracy wśród organizacji pozarządowych na przestrzeni ostatnich lat. Jednocześnie nie przekłada się to na gwałtowny wzrost rzeczywistego zaangażowania w budowanie relacji z innymi organizacjami trzeciego sektora. Dzieje się tak z kilku przyczyn. Po pierwsze brakuje wykształconych trwałych relacji wśród wielu organizacji pozarządowych, które mogłyby stanowić wzór dla dalszych działań. Po drugie, każda organizacja proces budowania koalicji i powiązań musi budować sama od podstaw. Dobre praktyki jednych organizacji i ewidentne korzyści z tworzenia sieci niekoniecznie przekładają się na możliwości ich zastosowania w innych organizacjach. Po trzecie niektóre obszary i cele działania mogą bardziej sprzyjać kształtowaniu powiązań wewnątrzsektorowych, inne zaś mogą je utrudniać.

W świetle badań prowadzonych w 2010 roku, kluczem do budowania trwałych relacji wewnątrz sektora pozarządowego jest zaufanie. Panuje dość powszechne przekonanie o wysokim poziomie zaufania, ale głównie do już poznanych i współpracujących organizacji. Praktycznie w każdej rozmowie pojawiała się deklaracja zaufania do organizacji pozarządowych, ale z zastrzeżeniem konieczności sprawdzenia potencjalnego kooperanta.

(...) z tymi, z którymi współpracujemy, które się zna, nie ma problemu. Jesteśmy pozytywnie nastawieni [do współpracy], oczywiście musimy wiedzieć, co to jest za organizacja, w czym ewentualnie mamy wziąć udział, na czym będzie polegała nasza praca czy współpraca, musimy wszystko wiedzieć i wtedy decydujemy, czy możemy wziąć w tym udział, czy będziemy mieli ludzi. [FCK-2010]

To zastrzeżenie wynika z dwóch podstawowych przyczyn – ochrony własnej reputacji przed nieuczciwymi praktykami niektórych organizacji pozarządowych, jak również z powstawania orga-

nizacji pozarządowych, których cele nie mają charakteru pożytku publicznego, tylko wynikają z chęci pozyskiwania dostępnych środków unijnych.

(...) zwłaszcza w ostatnim roku, kiedy jak grzyby po deszczu powstawały różnego rodzaju organizacje, zwłaszcza te, które chciały się podpiąć pod OPP i się podpięły, zawsze staramy się, jeśli ktoś chce współpracować, być ostrożnym, nie być łatwowiernym. Znak (...) ten ogólnopolski jest wyceniany bardzo wysoko, jest opatentowany, trzeba być ostrożnym i sprawdzać, bo wiele osób chciałoby też na tym koniku sobie zarobić, aczkolwiek jeśli o kimś wiemy, to nie ma problemu, jest otwartość. [SCK-2010]

Uważne przyjrzenie się potencjalnym partnerom nakazuje też organizacjom zdrowy rozsądek w kwestiach współpracy finansowej. Największe zaufanie budzą organizacje-córki, czyli takie, które wydzieliły się z konkretnej organizacji dla realizacji innych celów niż powołana wcześniej organizacja-matka.

Współpraca ma najczęściej charakter nieformalny, choć organizacje nie stronią przed forami, zrzeszeniami, platformami czy porozumieniami o charakterze formalnym. Często jednak dostrzegają, że współpraca w ramach zinstytucjonalizowanych form po początkowej fazie euforii przygasa. Wymaga bowiem silnego organizacyjnego i indywidualnego lidera, który pociągnie za sobą inne organizacje. Czasem formalna współpraca z natury ma charakter incydentalny. Z kolei nieformalne kontakty mogą mieć charakter ciągły – mogą dotyczyć bieżących i istotnych dla funkcjonowania organizacji kwestii, jak również skutkować silnymi powiązaniem, włącznie z wymianą zasobów. Co ciekawe, niektóre organizacje podkreślają, że we współpracy z innymi organizacjami pozarządowymi unikają formalizacji, która wymaga rozwiniętego zaplecza technicznego i organizacyjnego, zasobów ludzkich i zaangażowania.

Nawiązywanie relacji między organizacjami pozarządowymi ułatwia dzielenie wspólnych celów, działanie we wspólnym obszarze, równie ważna jest ideowa zbieżność, dzielenie tych samych wartości i szerzej – posiadanie podobnych kultur organizacyjnych. Dlatego też wyraźnie widać dużą sieciowość organizacji pozarządowych związanych z Kościołem katolickim. Na poziomie lokal-

nym tworzenie sieci jest także ułatwione, gdyż organizacje dosyć dobrze orientują się we własnej działalności, jednak często mogą ze sobą konkurować o zwykle niskie środki finansowe płynące z sektora publicznego.

Badane małopolskie organizacje pozarządowe sygnalizują budowanie branżowych relacji z partnerami zagranicznymi, choć nie jest to zjawisko powszechne. Bardziej rozbudowane relacje mają te organizacje, które prowadzą projekty międzynarodowe i pozyskały do ich realizacji zewnętrznych partnerów. Często w międzynarodowe sieci współpracy wprowadzają je infrastrukturalne organizacje regionalne, które od lat realizują projekty międzynarodowe.

Badane organizacje dość wyraźnie identyfikują bariery budowania współpracy wewnątrzsektorowej. Przede wszystkim zwracają uwagę na:

- niedostateczne bądź nieakceptowane przywództwo niektórych organizacji, które podejmują się budowania sieci współpracy,
- przepisy prawne, w tym w szczególności ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która wprowadziła do polskiego trzeciego sektora status organizacji pożytku publicznego. Wbrew zamierzeniom ustawodawcy podzieliło to środowisko – organizacje ze statusem pożytku publicznego często są lepiej traktowane przez potencjalnych partnerów z sektora publicznego i pozarządowego, co budzi napięcia wewnątrzsektorowe,
- działania organizacji, które można nazwać quasi-pozarządowymi – najczęściej chodzi o organizacje typu DONGOs, które mają niezwykle zamożnych sponsorów i dostęp do mediów, a dzięki intensywnej reklamie zdobywają środki z „jednego procenta”, na co nie mają szans małe lokalne organizacje,
- niektóre kultury organizacyjne wykluczające współdziałanie,
- ambicje liderów i niską ich dialogiczność,
- snobistyczne i egoistyczne nastawienie niektórych organizacji pozarządowych, chcących budować swoją reputację i gromadzić zasoby samodzielnie,

- brak zasobów ludzkich i finansowych, które można skierować do budowania relacji z innymi organizacjami.

Bariery identyfikowane przez badane organizacje pozarządowe, utrudniające budowanie wewnątrzsektorowych relacji w ich przekonaniu mają charakter zewnętrzny. Organizacje widzą ograniczenia nie w nich samych, ale raczej w otoczeniu, w tym w innych organizacjach trzeciego sektora. Przy takim postrzeganiu problemów, jasna staje się stosunkowo słaba aktywność kooperacyjna wewnątrz sektora, gdyż jej uruchomienie wiązałoby się ze zmianą zewnętrzną, na którą mają niewielki wpływ, nie zaś przekształceniami czy dostosowaniem własnych struktur i procesów do współpracy. Podejmowana aktywność niektórych organizacji budzi uzasadniony sprzeciw z punktu widzenia konkretnej organizacji. Akceptowanie przywództwa innej organizacji, może być dowodem na to, że to jednak nie zewnętrzne uwarunkowania przeszkadzają we współdziałaniu, lecz cechy i zachowania organizacyjne.

3.2. Organizacyjne uwarunkowania współdziałania małopolskich organizacji pozarządowych

Zarządy organizacji

Badane organizacje pozarządowe mają stosunkowo niewielkie zarządy, obejmujące od trzech do ośmiu osób. Charakterystyczne jest to, że zarówno w fundacjach, jak i w stowarzyszeniach członkami zarządów są ludzie aktywnie zaangażowani w działania organizacji – pasjonaci albo eksperci. W porównaniu do badań krakowskich stowarzyszeń prowadzonych w 2003 r. (Bogacz-Wojtanowska, 2006a) wyraźnie widać pewną jakościową zmianę w doborze członków zarządu. Coraz częściej zarządy stanowią zwartą i najaktywniejszą część organizacji, praktycznie nie zdarza się wybór mający ułatwić zdobycie zewnętrznych źródeł finansowania i budowanie kontaktów.

Z różnych obszarów staraliśmy się wybrać, z różnym doświadczeniem w naszej organizacji, ale są to ludzie, którzy są bardzo związani i to jest zarząd, który czynnie działa. [SCK-2010]

Zadania stawiane przed zarządami organizacji zwykle mają charakter wewnętrzny. W przypadku rad fundacji mamy do czy-

nienia z doborem gwarantującym budowanie relacji zewnętrznych. Pewna zmiana roli zarządów organizacji w ostatnich latach być może jest spowodowana zwiększeniem możliwości pozyskiwania źródeł finansowania działań organizacji dzięki środkom unijnym. W efekcie relacje z otoczeniem, których utrzymanie było w 2003 r. bardzo istotnym zadaniem zarządów organizacji, straciły dziś na znaczeniu, choć oczywiście nie do końca. Łatwiejsze pozyskanie środków finansowych na realizację celów statutowych powoduje większe skupienie na ich zrealizowaniu, czyli sprawnym i skutecznym wykorzystaniu otrzymanych zasobów.

Zarządy badanych organizacji są bardzo aktywne, wyraźnie widać ich przygotowanie do wykonywania zadań, które zakłada statut organizacji. Kompetencje zarządów są ściśle zapisywane w statutach organizacji i zwykle wykorzystywane w pełni. Często badani działacze trzeciego sektora podkreślali, że zarządy działają zgodnie ze statutem. Co ciekawe, w przypadku statutowego określenia celów i sposobów ich realizacji organizacje nie były już tak kategoryczne, podkreślając, że części wpisanych w statuty celów i działań nie wykonują. Często statuty są nadmiernie rozbudowywane, choć nie wszystkie zapisane w nich cele i sposoby działania odpowiadają rzeczywistej aktywności organizacji. Dzieje się tak, gdyż organizacje zabezpieczają się przed koniecznością przeprowadzania formalnych zmian przez sądy rejestrowe, co jest dosyć kosztowne i długotrwałe. Ujęcie w statucie szerszego zakresu celów niż realizowane w danym momencie pozwala na podejmowanie działalności wcześniej nie realizowanej, ale zapisanej w statucie. W ostatnich latach kompetencje zarządów stowarzyszeń zostały wzmocnione (w fundacjach zarząd jest silniej umocowany decyzyjnie), obecnie zapisy statutowe rzadko mają tylko formalny charakter, co w latach dziewięćdziesiątych było dosyć częstym zjawiskiem. Świadczy to niewątpliwie o profesjonalizacji zarządzania organizacjami pozarządowymi. W doborze członków zarządów prócz kryterium aktywności dużą rolę odgrywa także poziom ich wiedzy – wybiera się do zarządu profesjonalistów, którzy będą w stanie sprawnie zarządzać organizacjami.

Główne zidentyfikowane zadania zarządów organizacji to:

- planowanie i inicjowanie projektów dla realizacji celów statutowych,

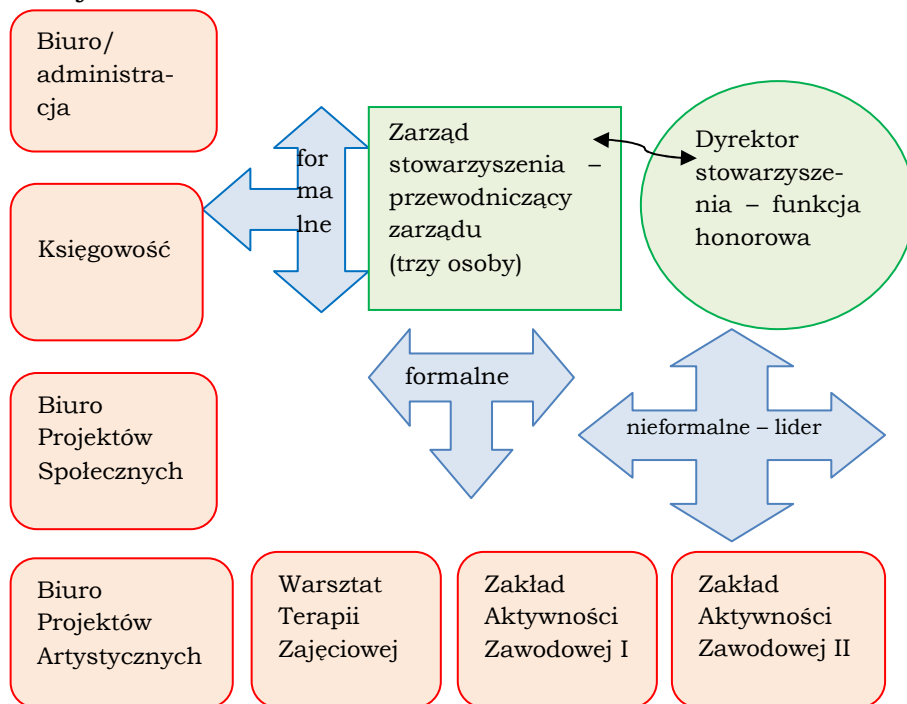
- przygotowanie i realizacja planów rocznych organizacji lub wieloletnich strategii,
- zarządzanie osobami należącymi do zasobów organizacji – w szczególności pracownikami i wolontariuszami, a w przypadku stowarzyszeń aktywizacja członków i sojuszników organizacji,
- zarządzanie operacyjne – organizacja pracy, prowadzenie dokumentacji, tworzenie podstawowych struktur organizacyjnych itp.,
- monitoring i ewaluacja prowadzonej działalności, głównie na poziomie projektów,
- sprawozdawczość merytoryczna i finansowa, bardzo ważna dla organizacji pożytku publicznego zobligowanych do szerszej sprawozdawczości.

W przypadku dużych organizacji pozarządowych pojawia się także kwestia delegowania uprawnień przez członków zarządów na pracowników organizacji. Z takim zjawiskiem można się spotkać praktycznie w każdej organizacji, która prowadzi wydzieloną działalność gospodarczą lub posiada wieloletni kontrakt z sektora publicznego. Przykładem mogą być spółdzielnie socjalne prowadzone przez organizacje pozarządowe, warsztaty terapii zajęciowej, hospicja, zakłady aktywności zawodowej, domy pomocy społecznej itp.

Struktury organizacyjne

Badane organizacje pozarządowe posiadają stosunkowo proste struktury organizacyjne – stanowiska są fluktuacyjne, podobnie jak przypisane do nich zadania. Sytuacja zmienia się w organizacjach z wydzieloną działalnością gospodarczą czy realizujących wieloletni kontrakt z sektora publicznego. W takiej sytuacji widać pewną dwoistość w strukturach organizacyjnych. Wymagania kontraktów rodzą konieczność tworzenia bardziej sformalizowanych struktur organizacyjnych, zakładających przydział obowiązków i zadań oraz zatrudnianie specjalistów o określonych kompetencjach i delegowanie uprawnień na kierowników osobnych jednostek organizacyjnych. Stąd częste w tego typu organizacjach rozdzielanie księgowości i dwie lub nawet trzy różne struktury organizacyjne w jednej organizacji (rys. 2).

Rys. 2. Przykład struktury organizacyjnej jednej z badanych organizacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 2010 r.

Jednostki bezpośrednio podlegające zarządom organizacji są bardzo elastyczne i rzadko sformalizowane, ludzie pracują w wydzielonych zespołach, zaś te, które wykonują kontrakty sektora publicznego, są bardziej formalne, zbliżone do struktur sektora publicznego. Mają one większy stopień specjalizacji i centralizacji, zwykle posiadają także regulaminy organizacyjne, pracy i dokumenty, które nie są tworzone na potrzeby innej części organizacji.

Sposoby osiągnięcia celów organizacyjnych

Podstawowym sposobem realizacji zadań w organizacji pozarządowej jest projekt. Badane organizacje najczęściej dobierają liczbę projektów do istniejących zasobów ludzkich organizacji. Zespoły projektowe najczęściej są zmienne, choć w bardziej rozwiniętych organizacjach pewne role stopniowo się krystalizują – niektórzy zajmują się promocją, inni monitoringiem, jeszcze inni bieżącą realizacją zadań. Realizacja konkretnych projektów organiza-

cji stanowi najczęściej działalność nieodpłatną pożytku publicznego.

Badane organizacje realizują także odpłatną działalność pożytku publicznego, choć nie jest ona powszechną praktyką. Również działalność gospodarcza nie jest zjawiskiem powszechnym i dominującym, rzadko też się o niej wspomina. Nie jest to tabu w trzecim sektorze, ale nie stanowi ona także powodu do dumy.

Planowanie

Badane organizacje mają zróżnicowany stosunek do tworzenia strategii rozwoju organizacji. W organizacjach małopolskich dominuje planowanie krótkookresowe, najczęściej sporządza się plany dwumiesięczne (nazywane operacyjnymi) i roczne, co organizacje tłumaczy brakiem możliwości określenia zasobów koniecznych do opracowania strategii. Organizacje mające strategie (najczęściej tworzone na okres pięciu, dziesięciu lat) twierdzą, że jest to wymóg ich grantodawców albo rzeczywiście mają potrzebę posiadania planów długookresowych. Wyraźnie trzeba podkreślić, że myślenie o przygotowaniu strategii rozwoju organizacji staje się wśród organizacji coraz powszechniejsze, choć część deklaruje także, że formalne zapisanie strategii nie jest potrzebne do długofalowego planowania, gdyż plany krystalizują się w toku dyskusji, wymiany myśli i w trakcie działania. Zwracają także uwagę, że dla organizacji pozarządowych kluczowe w ostatnich latach jest szacowanie ryzyka, które podejmują, zwłaszcza wykorzystując środki UE. Dzieje się tak dlatego, że reguły realizacji projektów i rozliczeń finansowych często są zmieniane i organizacje borykają się z problemem wywiązania się z podjętych zobowiązań. Ryzykiem obarczone są także długoterminowe kontrakty – np. prowadzenie warsztatów terapii zajęciowej czy zakładów aktywności zawodowej. Podejmując się realizacji tego typu zadań publicznych, organizacje trzeciego sektora muszą szacować ryzyko i planować czasowe wstrzymywanie finansowania ich usług, a jednocześnie zapewnić ciągłość realizacji zadania.

Monitoring i ewaluacja

Bardzo obiecująco rozwija się w organizacjach pozarządowych monitoring realizacji zadań i ewaluacja osiągniętych celów organizacyjnych. Jest to pokłosie silnego projektowego działania organi-

zacji pozarządowych, które wymuszają prowadzenie monitoringu i wykonywanie ewaluacji. Duże organizacje, z poważnymi i stałymi zadaniami publicznymi, prowadzą comiesięczny monitoring finansowy, wprowadzają także coroczny audyt zewnętrzny i biegłych rewidentów na etapie sporządzania bilansu rocznego. Szczegółowy monitoring, a także coroczny audyt wewnętrzny przeprowadzają w szczególności te organizacje, które mają rozbudowane struktury organizacyjne i prowadzą wiele placówek finansowanych z umów z sektorem publicznym. Tutaj w grę wchodzi także kwestia etyki i kontroli nad realizacją zadań – w czym bardzo wyraźnie wyróżniają się organizacje mające powiązania z kościołami w Polsce. Oczywiście w pewnej mierze ewaluację roczną wymusza konieczność składania corocznych sprawozdań merytorycznych i finansowych, niemniej jednak organizacje coraz częściej mają świadomość, że sprawozdawczość nie jest tylko narzędziem na użytek zewnętrzny, ale można ją także wykorzystać do zaspokojenia wewnętrznych potrzeb – szukania odpowiedzi na pytanie o stopień realizacji celów statutowych i jakość ich wykonania. Wyraźnie widać profesjonalizację zarządzania finansami w organizacjach pozarządowych, co nie tylko jest wynikiem realizacji wymogów prawnych, ale także zwiększania się zasobów finansowych organizacji i wzrostu zasobów majątkowych. Trudno w takiej sytuacji swobodnie podchodzić do tych spraw – organizacje zaczynają dostrzegać, jak istotne są kwestie finansowe, nie tylko ze względu na realizację celów, groźbę sankcji prawnych czy wykluczenia z listy organizacji pożytku publicznego, ale przede wszystkim z punktu widzenia budowania wizerunku.

Kapitał ludzki

Kapitał ludzki jest główną siłą napędową organizacji pozarządowych, warunkującą skuteczność w osiaganiu celów, jak również wpływającą na możliwość kooperacji z organizacjami publicznymi. Na kapitał ludzki organizacji pozarządowej składają się w szczególności jej członkowie (w przypadku stowarzyszeń i innych zrzeszeniowych form organizacji pozarządowych), kadra zarządzająca niekorporacyjnych form organizacji trzeciego sektora (fundacje), pracownicy organizacji i wolontariusze.

Członkowie organizacji

Członkowie badanych organizacji pozarządowych to najczęściej pasjonaci, chcący rozwiązywać problemy własne bądź wspólnot, w których żyją. Co ciekawe, wśród stowarzyszeń nie ma silnego nacisku na zwiększanie liczby członków, dla samego liczebnego rozwoju organizacji – wręcz przeciwnie, istnieje większe zainteresowanie tymi, którzy rzeczywiście chcą działać na rzecz organizacji i jej klientów. Bywa też i tak, że organizacja posiada trzon aktywnych działaczy, zaś pozostali są w stowarzyszeniu tylko dla utrzymania minimalnie ustalonej prawem liczby członków. Część organizacji przeprowadza co jakiś czas rewizję aktywności – sprawdza stan płacenia składek oraz rzeczywistą aktywność na rzecz organizacji.

Bardzo pożądanymi są eksperci, którzy mogą swą profesjonalną wiedzą służyć stowarzyszeniu.

Można zauważyć pewne zjawisko, które dotyka stowarzyszeń jako korporacyjnej formy organizacji trzeciego sektora. Coraz częściej członkowie stowarzyszeń a także członkowie władz danego stowarzyszenia są zatrudniani przy realizacji projektów z założeniem, że zadania związane bezpośrednio z działalnością na rzecz stowarzyszenia, wykonują zgodnie z prawem nieodpłatnie. Zapisy o możliwości zatrudniania członków pojawiają się także w statutach stowarzyszeń, co jest zgodne z obowiązującą doktryną prawną (Sarnecki, 2007, s.30). Jest to jednak sytuacja, którą można nazwać konfliktem interesów. Polega ona na tym, że następuje uwikłanie w działalność profesjonalną pewnych ról czy funkcji społecznych, co grozi ryzykiem zdominowania interesu organizacji (czyli interesu społecznego) przez interes prywatny. Zachodzi tutaj zjawisko konfliktu norm – są one sprzeczne, gdyż każda z nich dopuszcza, to czego zakazuje druga (Lewicka – Strzałecka, 2006).

Wśród organizacji, w których takie rozwiązania mają miejsce, istnieje przekonanie, że zarządzanie często dość dużymi budżetami organizacji bez wynagrodzenia może być niebezpieczne, jednocześnie dość trudno przekazać te kompetencje pracownikom organizacji, często dość nisko opłacanym. Sytuację tę można po części wytłumaczyć w świetle teorii agencji. Członkowie organizacji pozarządowych, zwłaszcza najbardziej aktywni, obawiają się konfliktu i problemów w relacjach pryncypał – agent i starają się ich unikać. Wysokie koszty wynajęcia agentów powodują, że

wśród członków organizacji zaczyna przeważać przekonanie o tym, że sami lepiej będą kontrowali sytuację w stowarzyszeniu. By jednak zadbać właściwie o działania i powierzony budżet, muszą w pełni oddawać się temu zajęciu, co powoduje niemożność zarobkowania. Stąd dwuznaczne w sensie etycznym sytuacje. Podobne zdarzenia mogą mieć miejsce w fundacjach, w których fundatorzy zasiadają w zarządach organizacji, za co mogą pobierać wynagrodzenie. Sytuacja ta może być uznana za nieetyczną, gdyż z założenia fundację powołuje się w celu wykorzystania tej formy prawnej, przy jednoczesnej chęci zarobkowania jak w firmie komercyjnej. Oczywiście zapisy statutowe nie budzą wątpliwości i fundację taką bez trudu można wpisać do rejestru sądowego, jednakże w momencie podejmowania działalności wyraźnie ujawniają się ukryte cele fundatorów, którym często chodzi o pozyskiwanie środków finansowych dostępnych tylko dla trzeciego sektora i korzystanie z ułatwionych rozliczeń podatkowych.

Należy także zauważyć, że konflikt w organizacjach pozarządowych nie należy do rzadkości. Często na skutek rozłamów ideologicznych lub rozbieżności w poglądach na kierunek rozwoju organizacji część członków odchodzi i zakłada nową organizację. Utrzymanie spójności bywa dość trudne, zwłaszcza w sytuacji stopniowej instytucjonalizacji stowarzyszeń. Zdarzają się też organizacje, w tym fundacje, które z premedytacją podejmują działania mające wzbudzić wśród członków czy pracowników chęć założenia nowej fundacji czy stowarzyszenia. W przypadku celowego działania, nieopartego na konflikcie, mamy do czynienia z efektem *spin off*. Badania prowadzone w województwie małopolskim wykazały, że istnieją organizacje pozarządowe, które świadomie podejmują działania, mające na celu wyodrębnienie z ich struktur nowych organizacji.

Badania pokazują także, że w świadomości ludzi związanych z trzecim sektorem istnieje charakterystyczna grupa interesariuszy – których nie można zaliczyć do grupy wolontariuszy, pracowników, członków czy władz organizacji. Są to sympatycy organizacji – ludzie, którzy uczestniczą w sieci relacji organizacji pozarządowych, utożsamiają się z nią, starają się ją wspierać swoimi kontaktami i możliwościami. Szczególną grupę stanowią sympatycy fundacji, których często zaprasza się do rad fundacji, zaś w przy-

padku stowarzyszeń próbuje się ich przekonać do wstąpienia do organizacji. Często wybitni sympatycy organizacji – jeśli statut daje takie możliwości – są obdarzani członkostwem honorowym. Mogą oni odgrywać istotną rolę w budowaniu relacji z organizacjami publicznymi, a także komercyjnymi. Ich przychyłność, zainteresowanie czy zaangażowanie w sprawy organizacji może ułatwiać zwiększanie zasobów organizacyjnych. Stąd dosyć popularne jest szukanie sojuszników wśród znanych w mediach osób, które mogą znaleźć się na ulotkach informacyjnych, wesprzeć kampanie „jednego procenta” czy zbiórki publiczne, jak również spowodować napływ wolontariuszy.

Wolontariusze

Istotną część kapitału ludzkiego z punktu widzenia organizacji pozarządowych stanowią wolontariusze. Należy tutaj zauważyć, że rozumienie pojęcia „wolontariusz” bywa wśród ludzi związanych z trzecim sektorem zróżnicowane, co potwierdzają także badania przeprowadzone w województwie małopolskim w 2010 r. Otóż często badani uznają, że wolontariusz to każda osoba, która wykonuje jakies prace na rzecz organizacji pozarządowej, włączając w to także członków organizacji, którzy społecznie wykonują pracę na jej rzecz. Tymczasem w praktyce działania stowarzyszeń, występuje wyraźne rozróżnienie pomiędzy pracą społeczną członków a wolontariatem, chociaż w świetle prawa członek stowarzyszenia może również wykonywać świadczenia, jako wolontariusz, na rzecz organizacji, której jest członkiem (Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

Badania przeprowadzone w małopolskich organizacjach pozarządowych wykazują, że mają one różne strategie pozyskiwania i angażowania wolontariuszy. Potwierdzają to także reprezentatywne badania małopolskich organizacji pozarządowych z 2009 r., w świetle których 47% organizacji trzeciego sektora korzysta z pomocy wolontariuszy (*Potencjał małopolskich organizacji pozarządowych*, 2010).

Część organizacji nie korzysta, z założenia, z pomocy wolontariuszy, ponieważ jest to sprzeczne z ich misją bądź też z powodu braku obowiązków dla wolontariuszy, gdyż specyfika zadań organizacji ma ściśle profesjonalny charakter. Niektóre organizacje nie

angażują wolontariuszy z powodu kłopotów lokalowych, inne zaś w wyniku złych doświadczeń w pracy z nimi.

Organizacje, które angażują wolontariuszy, korzystają z wolontariatu akcyjnego, stałego lub stosują system mieszany.

Zbadane organizacje pozarządowe podkreślają, że nie prowadzą systematycznych i zaplanowanych działań rekrutacyjnych w obszarze wolontariatu. Co ciekawe, najczęściej nie mają kłopotu z pozyskaniem wolontariuszy (choć należy tutaj zauważyć, że być może wynika to z tego, iż organizacje pozarządowe, które wzięły udział w badaniu, są organizacjami aktywnymi, otwartymi i nastawionymi na kooperację), dotyczy to szczególnie tych organizacji, które są rozpoznawalne medialnie i mają ukształtowany wizerunek. Nie jest to jednak w małopolskim trzecim sektorze sytuacja powszechna, co obrazują ilościowe badania przeprowadzone w 2009 r., które wykazały kłopoty w pozyskiwaniu wolontariuszy, zwłaszcza poza dużymi miastami (*Potencjał małopolskich organizacji pozarządowych*, 2010).

Organizacje korzystające głównie z wolontariatu akcyjnego mają swoich wolontariuszy bądź też szukają ich u innych organizacji. Można zauważyć, że coraz powszechniejszą praktyką jest „pożyczanie” wolontariuszy od zaprzyjaźnionych organizacji, jednak tylko w ramach wolontariatu akcyjnego. Sieć wymiany wolontariuszy jest zjawiskiem stosunkowo powszechnym wśród organizacji, których obszary działania częściowo się pokrywają, lub wśród organizacji działających na tym samym terenie. W sieci dostarczającej informacji o potencjalnych wolontariuszach często uczestniczą także niektóre organizacje publiczne oraz szkoły wyższe.

Organizacje małopolskie, które wzięły udział w badaniu, nie mają sprecyzowanych oczekiwań co do grup społecznych, które są najbardziej pożądane jako wolontariusze. Akceptują zarówno ludzi młodych, w tym studentów i uczniów, jak również ludzi starszych, którzy zakończyli swoje kariery zawodowe. Konstatują także, że najmniej aktywną grupą społeczną wśród wolontariuszy są osoby w średnim wieku, aktywne zawodowo.

Organizacje oczekują wolontariuszy sumiennych, zaangażowanych, uczciwych i dyspozycyjnych. Najbardziej pożądane cechy potencjalnego wolontariusza to wrażliwość społeczna w przypadku organizacji zajmujących się sferą usług społecznych (opieka,

wsparcie, pomoc osobom zmarginalizowanym czy wykluczonym) oraz znajomość lokalnej społeczności i terytorium działania – w przypadku organizacji działających na rzecz szeroko pojętego rozwoju lokalnych społeczności. Niektóre wskazują dość wyraźnie, że wolontariusz powinien rozumieć pracę na rzecz innych i specyfikę działań organizacji pozarządowych. Rzadko oczekują od wolontariuszy konkretnych umiejętności – jeśli już, to takich, które w danym momencie są potrzebne do prawidłowego funkcjonowania. Innymi słowy, niektóre organizacje próbują zapierać braki we własnym personelu i wolontariusze mogą realizować stosunkowo istotne zadania, najczęściej jednak wykonują pracę pod nadzorem pracowników czy bardziej kompetentnych członków organizacji, stopniowo ucząc się odpowiedzialnych zadań.

Organizacje mające dużą grupę wolontariuszy i opierające po części własne działania na ich pracy posiadają odpowiednie kompetencje do zarządzania nimi. Najczęściej są to kompetencje nabyte w trakcie działania, pozyskiwane metodą prób i błędów. Zarządzanie wolontariatem w badanych organizacjach województwa małopolskiego opiera się w szczególności na:

- identyfikowaniu posiadanych zasobów wolontariuszy, najczęściej poprzez tworzenie baz danych czy uzyskanie częściowego dostępu do baz danych innych organizacji,
- analizie kompetencji posiadanych wolontariuszy,
- adaptacji, szkoleniu i przygotowywaniu do wykonywania zadań – co jest szczególnie istotne w tych organizacjach, gdzie wolontariusze mają kontakty z podopiecznymi organizacji (chorzy, słabsze grupy społeczne, które zwróciły się do organizacji po pomoc), lub w organizacjach o charakterze rzeczniczym czy edukacyjnym,
- planowaniu działań, które mogą wykonywać wolontariusze w organizacji, z uwzględnieniem zadań stałych i akcyjnych, i przypisanie ich do odpowiednich zadań w powiązaniu z posiadanymi kompetencjami,
- organizacji miejsc pracy i wywiązywaniu się z prawnych obowiązków w stosunku do wolontariuszy (umowy, ubezpieczenia),
- stałym utrzymywaniu ich gotowości do działania w sytuacji niemożności zagospodarowania ich aktywności, co często

w przypadku małych organizacji może wiązać się z walką z fluktuacją wolontariuszy i zapewnieniem silnych związków z organizacją w okresie braku konkretnych zadań,

- monitoringu lub nadzoru nad pracą wolontariuszy, okresowej ewaluacji wykonywanych przez nich zadań,
- monitoringu ścieżek kariery zawodowej wybranych wolontariuszy i angażowaniu ich do pracy odpłatnej.

Przeprowadzone badania wykazują różnorodność zadań, jakich mogą podejmować się wolontariusze. Wykonują oni zadania administracyjne, obsługują projekty, współorganizują przedsięwzięcia jednorazowe, jak również mogą partycypować w zadaniach, które są ściśle powiązane z celami organizacji – np. w realizowanych usługach. Pomimo szerokiego spektrum angażowania wolontariuszy wyraźnie można zauważyć, że w obszarach funkcjonowania organizacji, które stawiają ich *raison d'être*, wolontariusze adaptują się do pracy, przygotowuje i przeszkala. Tam, gdzie zadania są stosunkowo proste i powtarzalne lub nie wymagają specyficznych kompetencji, wolontariusze mogą wykonywać właściwie każdą pracę bez większego przygotowania.

Pewien problem mogą stanowić dla organizacji osoby, które dzięki wolontariatowi chcą zrealizować ściśle określony cel – np. zdobyć doświadczenie konieczne do budowania życiorysu. Słabo wykorzystywany, choć wyżej oceniany przez organizacje, jest wolontariat pracowniczy. Organizacje oczekują jednak od wolontariusza czegoś więcej niż minimalnego zaangażowania dla potrzeb *curruculum vitae* i wyraźnie bronią się przed wykorzystywaniem ich dla celów indywidualnych.

Pracownicy

Z reprezentatywnych badań organizacji pozarządowych w województwie małopolskim wynika, że tylko 38% z nich zatrudnia w jakiegokolwiek formie płatnych pracowników (*Potencjał małopolskich organizacji pozarządowych*, 2010). Większość spośród zbadanych organizacji posiadała pracowników etatowych lub zatrudniała ich na umowach zlecenia. Na tym tle wyróżniała się jedna z krakowskich fundacji, której świadomie przyjętą strategią jest brak zatrudnionego personelu, co ma przyciągnąć ewentualnych sponsorów realizowanych przez organizację zadań. Na uwagę za-

sługuje fakt, że organizacja ta poszukuje współpracowników i źródeł finansowania głównie wśród osób indywidualnych i przedsiębiorców.

Organizacje, które zatrudniają dużą liczbę pracowników etatowych, zwykle posiadają stałe źródła finansowania. Szczególnie odnosi się to do tych organizacji, które prowadzą specjalistyczne ośrodki, takie jak domy pomocy, domy dziecka, świetlice środowiskowe, hospicja, warsztaty terapii zajęciowej itd. Innymi słowy, organizacje świadczące w sposób stały usługi publiczne mają określoną i w miarę stałą liczbę pracowników. Zwykle prowadzenie tego typu działalności jest określone przepisami i koniecznością zatrudnienia specjalistów, jednocześnie organizacje pozarządowe podpisują kontrakty z jednostkami samorządu terytorialnego czy innymi organizacjami publicznymi (np. hospicja są kontraktowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia) na wykonywanie danych usług. Stąd też stałe etaty i umowy pracownicze. Organizacje, które nie prowadzą w sposób stały wyodrębnionej działalności, mają stosunkowo niewielką liczbę pracowników stałych, większość zaś zatrudniają tymczasowo, na okres realizacji projektów, lub stosują umowy cywilnoprawne. Im większa liczba projektów i większa stabilność finansowa organizacji, tym częściej zatrudnia się pracowników na stałe, przerzucając finansowanie ich etatów z projektu na projekt. Dużą rolę odgrywają tutaj także kompetencje pracowników, którzy sami przygotowują dla siebie projekty, by utrzymać stanowiska. Organizacja sprzyja ich aktywności, chcąc zbudować ściśle z nią związany zespół. Pracownicy mający umowy cywilnoprawne często są rekrutowani na stanowiska z umowami pracowniczymi – umowa wolontariacka czy zlecenie bywa także testowaniem kompetencji potencjalnego pracownika. Tego typu zjawisko nie występuje w przypadku organizacji z wyodrębnioną w strukturze organizacyjnej działalnością finansowaną przez sektor publiczny – tutaj etaty mogą być stałe.

Niektóre organizacje pozarządowe minimalizują zatrudnienie pracownicze i opierają się tylko na umowach cywilnoprawnych. Tutaj wyraźnie widać budowanie zespołu na zewnątrz organizacji – umowy zlecenia są często fluktuacyjne, zależne od projektów, ale wiele organizacji podkreśla ich opłacalność. Część koniecznych do funkcjonowania zadań administracyjnych organizacja wypro-

wadza w takiej sytuacji do specjalistycznych firm, także ograniczając koszty.

Większość badanych organizacji chciałaby zatrudniać więcej płatnego personelu, jednakże ograniczenia finansowe są główną barierą w zwiększaniu zatrudnienia, pomimo częstego braku rąk do pracy. Coraz ważniejsze wydają się także kompetencje pracowników – organizacje szukają profesjonalistów, ale mają ograniczone środki na ich zatrudnianie, stąd też etaty w niepełnym wymiarze, tylko po to, by ich utrzymać. Powszechna staje się także praktyka korzystania ze stażów organizowanych przez powiatowe urzędy pracy, choć organizacje o ustalonej renomie nie mają problemów z pozyskaniem odpowiednich pracowników na konkretne stanowiska.

3.3. Formy współpracy z organizacjami publicznymi i bariery ograniczające ich rozwój

Małopolskie badania reprezentatywne trzeciego sektora przeprowadzone w 2009 r. wykazały, że większość (osiem na dziesięć) małopolskich organizacji pozarządowych współpracuje przede wszystkim z władzami samorządowymi i ich jednostkami organizacyjnymi na poziomie lokalnym (gminy lub powiatu). Ponad 27% organizacji deklaruje także współpracę z wyższym szczeblem administracji publicznej, tj. z samorządem regionalnym, i tylko 17,4% organizacji kooperuje z administracją państwową na szczeblu regionalnym, tj. z Urzędem Wojewódzkim i jego agendami, zaś jedynie 15% z instytucjami państwowymi na szczeblu centralnym.

Jakościowe badania prowadzone w naszym projekcie potwierdzają, że współpraca organizacji pozarządowych i publicznych na poziomie lokalnym dotyczy najczęściej kooperacji z jednostkami samorządu terytorialnego (JST) i ich jednostkami organizacyjnymi (szkołami, bibliotekami, ośrodkami kultury itp.) Co charakterystyczne, kooperacja na poziomie gmin może układać się różnorodnie, w zależności od różnych jednostek organizacyjnych urzędów.

Wśród korzyści, jakie według organizacji pozarządowych odnoszą ze współpracy organizacje publiczne, warto wymienić sprawniejsze realizowanie zadań publicznych, wykonywanie usług pu-

blicznych w sposób innowacyjny, jak również dostarczanie takich usług, na które organizacje publicznych nie było zwykle stać. Co bardzo istotne, wśród nastawionych na kooperację organizacji pozarządowych panuje dosyć powszechne przekonanie, że współpraca nie wynika z przeświadczenia strony publicznej o przyniesionych przez nią korzyściach, lecz z nakazów prawnych. Zdarza się także, że organizacje publiczne z premedytacją odwracają reguły zasady pomocniczości i oczekują wsparcia w realizacji zadań publicznych. Jednocześnie niektórzy liderzy pozarządowi zwracają uwagę na to, że wielu urzędników i lokalnych liderów politycznych wykazuje zrozumienie dla idei obywatelskich i funkcjonowania trzeciego sektora. Są jednak także tacy, którzy szczególnie aktywizują się w okolicach wyborów i próbują wikłać organizacje pozarządowe w polityczne rozgrywki. Dużą rolę mogą odgrywać także urzędnicy znający specyfikę trzeciego sektora, lecz ich słaba decyzyjność może wpływać na ograniczenie współdziałania. Najbardziej pożądaną sytuacją w obszarze współdziałania jest silny lider polityczny, rozumiejący idee współpracy międzysektorowej, jak również kompetentni urzędnicy, z uprawnieniami do rozszerzania i rozwijania współpracy. Istotną rolę mogą odgrywać także komórki organizacyjne odpowiedzialne w organizacjach publicznych za sprawy finansowe.

Organizacje pozarządowe dostrzegają korzyści ze współpracy z organizacjami publicznymi, ale przede wszystkim podkreślają, że jest to najczęściej jeden z istotnych aspektów ich działalności. Zwracają uwagę, że zbieżność celów i działalność niedochodowa wymuszają podobne działania i konieczność współpracy. Wśród korzyści wskazują budowanie reputacji organizacji, zwłaszcza w sytuacji kooperacji z urzędami marszałkowskimi czy agendami rządowymi, pozyskiwanie zasobów finansowych, umożliwiających realizację przynajmniej części zadań, transfer wiedzy do organizacji pozarządowych czy rozwijanie własnych kontaktów wśród różnych aktorów społecznych.

Kluczową formą współpracy między sektorem publicznym a pozarządowym jest wymiana informacji, o charakterze formalnym lub nie, z użyciem różnych kanałów komunikacyjnych. Badane organizacje wyraźnie podkreślają, że na poziomie lokalnym jest to często bardzo intensywna współpraca, wręcz o charakterze bieżącym, zwłaszcza w sytuacji wykorzystywania wielu różnych form

współpracy. Uzyskane wyniki potwierdzają także badania potencjału małopolskich organizacji pozarządowych, w świetle których w latach 2004–2008 blisko dwie trzecie małopolskich organizacji podjęło współpracę z samorządem lokalnym i jego jednostkami organizacyjnymi na szczeblu gminnym lub powiatowym w zakresie wymiany informacji na temat prowadzonych działań (*Potencjał małopolskich organizacji pozarządowych*, 2010). Z administracją publiczną współpracowało na poziomie samorządu regionalnego niespełna 23% organizacji.

Zespoły doradcze i konsultacyjne także są dość popularną formą współpracy, choć wymagają zaangażowania i poświęcenia swojego czasu przez liderów organizacji pozarządowych. Jeżeli poziom konsultacji jest wyższy niż lokalny, stanowią one element budowania reputacji organizacyjnej.

Warto zauważyć, że badane organizacje nie odnosiły się i nie miały doświadczeń w ramach nowych form współpracy, wprowadzonych ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw. Stosunkowo słabo rozpowszechnione są jeszcze organizacyjne formy współdziałania – takie jak partnerstwa międzysektorowe, choć powszechne na obszarach wiejskich stają się lokalne grupy działania. W opiniach o jakości współpracy zwraca się jednak uwagę, że formy te nie stanowią trzonu współdziałania, lecz znajdują się dopiero w początkowej fazie rozwoju.

Większość badanych organizacji dostrzega istotne korzyści z tworzenia takich porozumień i uznaje je za potrzebne. Problem jednak w tym, że organizacje różnie pojmują charakter i zakres działania takich partnerstw. Dla części badanych organizacji są to raczej luźne porozumienia, w tym takie działania, w których żaden z partnerów nie jest zagrożony utratą niezależności. Takie partnerstwo to najczęściej wzajemne rekomendacje, wspólna dbałość o zewnętrzne źródła finansowania i realizacja pozyskanych projektów. Organizacje rzadko oczekują stałych umów i preferują raczej luźne zobowiązania. Przykładem takiego mało sformalizowanego partnerstwa może być tworzenie świetlicy dla dzieci, którą prowadzi organizacja pozarządowa, lokal udostępnia gmina, a lokalne firmy sponsorują posiłki. Niski stopień formalizacji polega tutaj bardziej na działaniu w oparciu o praktykę czy zwyczaj, niż na

formalnej umowie i tworzeniu procedur współpracy. Często wspólne działanie ma charakter operacyjny i bieżący, i oparte jest na wzajemnym zaufaniu. Oczywiście istnieje umowa pomiędzy organizacją publiczną i pozarządową na wynajem lokalu, lecz nie jest ona istotą współdziałania.

Dla znacznej części organizacji partnerstwo ma formę zinstytucjonalizowaną, część z nich nawiązuje obecnie lub nawiązywała w przeszłości takie porozumienia i ceni uzyskane w ten sposób doświadczenie.

Możliwość sprawnego działania partnerstw międzysektorowych zależy, zdaniem badanych organizacji pozarządowych, od następujących czynników:

- precyzyjnie opisanego i ustalonego podziału ról i zadań w partnerstwie,
- wybranego koordynatora porozumienia (organizacje twierdzą, że może być to organizacja publiczna, pozarządowa, jak i firma prywatna, choć są także opinie, że trzeci sektor najlepiej spełnia funkcje koordynujące),
- wiarygodności wszystkich zaangażowanych w partnerstwo organizacji,
- jasno postawionych oczekiwań co do wspólnie podejmowanych działań, które muszą być szczegółowo zaplanowane.

Niektóre organizacje mają pomysły na partnerstwa międzysektorowe, związane np. z wolontariatem zakładowym (który jest możliwy głównie przez takie porozumienia), problemami młodych kobiet (partnerstwo z przedsiębiorstwami przyjmującymi je do pracy). Większość organizacji pozarządowych dostrzega w partnerstwach szanse na pozyskanie środków unijnych dla wszystkich zaangażowanych organizacji, lecz jednocześnie twierdzą one, że współpraca nie powinna się opierać tylko i wyłącznie na możliwości wspólnego pozyskiwania zasobów. Podkreślają, że ani organizacje, ani firmy, ani samorządy nie potrafią jeszcze w pełni budować takich porozumień. Wśród badanych organizacji pojawiały się także opinie, że partnerstwa niosą ze sobą wydatki, na które organizacje nie mogą sobie pozwolić, widoczna była też obawa, że porozumienia takie doprowadzą do wykorzystywania organizacji przez sektor publiczny.

Badania wykazały także, że w latach 2004–2008 blisko 70% małopolskich organizacji pozarządowych otrzymało środki ze źró-

deł samorządowych (z budżetów gminy, powiatu bądź samorządu wojewódzkiego). Co czwarta organizacja pozyskiwała fundusze ze źródeł rządowych (środki ministerstw, agencji rządowych, wojewodów). Natomiast trzeci sektor województwa małopolskiego znacznie rzadziej pozyskiwał środki z pozostałych dwóch źródeł publicznych – funduszy strukturalnych UE oraz zagranicznych środków pomocowych, w tym przedakcesyjnych (*Potencjał małopolskich organizacji pozarządowych*, 2010). W prowadzonych w 2010 r. badaniach jakościowych wyraźnie można zauważyć, że najbardziej pożądaną formą współpracy, połączoną z transferem środków z sektora publicznego jest wieloletni (pięcioletni) kontrakt z organizacją publiczną na wykonanie określonego zadania publicznego. Niestety większość organizacji korzysta z kontraktów krótkoterminowych, co wynika głównie z uwarunkowań prawnych i preferowania przez organizacje publiczne tej formy współdziałania. Duże kontrakty wymagają profesjonalizacji zarządzania organizacją pozarządową – podpisują je silne organizacje, sprawnie zarządzane i posiadające odpowiednie zasoby ludzkie. Oczywiście jest to po części rodzaj błędnego koła – by posiadać odpowiednie zasoby, trzeba je w jakiś sposób pozyskać, co wymaga także profesjonalnego podejścia. Stąd pewien rodzaj polaryzacji współdziałających organizacji, w zależności od stopnia wykorzystania finansowych form współpracy.

Badane organizacje pozarządowe nie kolekcjonują różnych form współpracy – ma ona charakter płynny, w zależności od potrzeb, możliwości organizacji pozarządowych czy zachęt ze strony sektora publicznego. Wyraźnie jednak widać, że rozwój jednej z form współpracy owocuje możliwościami korzystania z innych form.

Małopolskie organizacje pozarządowe generalnie oceniają pozytywnie stan współpracy z organizacjami publicznymi – dostrzegają bariery i uwarunkowania, które mogą hamować jej rozwój, ale mimo tego widzą więcej korzyści. Co ciekawe, z badań reprezentatywnych dla województwa (*Potencjał małopolskich organizacji pozarządowych*, 2010) wyłania się obraz większej niechęci trzeciego sektora do współpracy z organizacjami publicznymi – ocenia się ją gorzej, z mniejszym przekonaniem o wartościach, jakie wnosi w funkcjonowanie organizacji pozarządowych. Badane w projekcie organizacje były wybrane celowo pod kątem nastawienia na

współdziałanie, dlatego ich aktywność i pozytywne myślenie o współpracy wyróżnia je na tle całego sektora małopolskich organizacji pozarządowych. Chętni i nastawieni na współdziałanie generalnie będą dostrzegali więcej korzyści niż wad.

Oczywiście organizacje pozarządowe wymieniają także szereg barier hamujących współdziałanie istniejących po stronie organizacji publicznych. Są to przede wszystkim:

- niechęć tych organizacji lub ich obojętność w stosunku do działań organizacji obywatelskich,
- niski poziom wiedzy na temat współdziałania, zwłaszcza wśród urzędników i liderów politycznych (radnych),
- silne upolitycznienie współpracy wpływające na postępowanie w obszarach kontraktowania usług publicznych, jak również chęć posiadania wpływów w organizacjach,
- proceduralność i biurokratyzacja współdziałania oraz brak zainteresowania innowacyjnymi rozwiązaniami proponowanymi przez organizacje pozarządowe,
- niski poziom finansowania współpracy ze strony organizacji publicznych.

Badane małopolskie organizacje pozarządowe dostrzegają głównie bariery hamujące rozwój współdziałania po stronie organizacji publicznych, choć widzą także pewne niekorzystne procesy zachodzące w trzecim sektorze, o których będzie jeszcze mowa. Stały problem stanowi asymetryczność relacji, konieczność budowania sieci kontaktów i sojuszników, bez których dość trudno współpracować z organizacjami publicznymi.

3.4. Etyczne problemy współdziałania organizacji pozarządowych i publicznych w województwie małopolskim

Z ogólnopolskich badań prowadzonych w 2010 r. zarówno w jednostkach samorządu terytorialnego, jak i w organizacjach pozarządowych wyłania się pewien obraz związany z etycznymi aspektami współdziałania (Bogacz-Wojtanowska i inni, 2010). Przede wszystkim należy zauważyć, że niektóre nieprawidłowości przyjmują postać nieetycznych standardów współpracy, które stopniowo wbudowują się w kulturę organizacyjną zarazem organizacji publicznych jak i pozarządowych. Jak zauważa A. Stokow-

ska, „znoszą dotychczas funkcjonujące zasady i standardy, degradowują je i wskazują na ich niemoc” (Bogacz-Wojtanowska i inni, 2010).

Do najważniejszych odkrytych nieprawidłowości możemy zaliczyć:

- istnienie pozaformalnych sieci i kontaktów, powodujących uprzywilejowanie niektórych organizacji w finansowaniu realizowanych przez nie zadań publicznych;
- wyznaczanie nowych i nieformalnych ścieżek komunikacji, dostępnych tylko dla wybranych organizacji pozarządowych, co skutkuje tworzeniem innych procedur składania wniosków konkursowych na realizację zadań publicznych (zjawisko to jest tłumaczone przez urzędników i liderów organizacji pozarządowych jako pragmatyczne działanie liderów publicznych, szukających poparcia politycznego wśród niektórych organizacji). Tego typu relacje w dużej mierze odwołują się do znajomości i prywatnych kontaktów. Prowadzi to do budowania tzw. brudnego kapitału społecznego, który nie jest oparty na wysokiej jakości działaniach i sprzyja nielegalnym i nieaprobowanym metodom działania, niszczy też międzysektorowe relacje. Jak pisze A. Stokowska, „prowadzi również do wyeliminowania tych organizacji, które sprzeciwiają się panującym zasadom, owym negatywnym standardom, np. poprzez odebranie lub nieprzyznanie dotacji” (Bogacz-Wojtanowska i inni, 2010);
- praktykę łączenia funkcji i ról zarówno w organizacjach publicznych, jak i pozarządowych, co w efekcie prowadzi do konfliktu interesów, który nie jest zauważany przez samych zainteresowanych. Przykładowo, prezes stowarzyszenia czy członek zarządu będący równocześnie burmistrzem, radnym lub innym urzędnikiem wysokiego szczebla sam sobie przyznaje środki i sam siebie kontroluje;
- instrumentalne wykorzystywanie przez organizacje publiczne biurokratycznych procedur w celu wprowadzenia niesnasek i konfliktów pomiędzy organizacjami pozarządowymi, tworzenie antagonizmów czy faworyzowanie niektórych z nich;

- współdziałanie, które opiera się tylko na możliwości pozyskania i wydatkowania środków publicznych, bez określenia, jakie cele mają być w ramach współdziałania realizowane. Jednym z wariantów takiej sytuacji jest brak udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu rocznych programów współpracy.

W badaniach małopolskich organizacji pozarządowych zwrócono także uwagę na kwestie etyczne współdziałania obu typów organizacji. Trzeba jednak podkreślić, że w przypadku tych badań stroną wypowiadającą się o etyce współdziałania były tylko organizacje trzeciego sektora.

Pierwszym zauważalnym problemem dotyczącym kwestii etycznych jest brak umiejętności współpracy urzędników, którzy za nią odpowiadają, jak również radnych, politycznie odpowiadających za określone działania na poziomie lokalnym.

Jeszcze być może radni powinni mieć jakąś głębszą wiedzę na temat problemów, które rozwiązują same ośrodki pomocy społecznej. My jesteśmy instytucją, która rozwiązuje najtrudniejsze problemy społeczne, to do nas trafiają osoby, które są zagrożone wykluczeniem z powodu alkoholizmu, bezdomności, długotrwałego bezrobocia, niepełnosprawności, narkomanii i innych uzależnień, więc gmina nie musi tworzyć osobnych instytucji, po prostu ma nas, czy takie instytucje jak my, centra, które wspomagają. [SPL-2010]

Nasz Wojewódzki Urząd Pracy nie rozumie tematów związanych z edukacją, czemu się wcale się nie dziwię. Składaliśmy wnioski, pomysły, żeby kontynuować nasze działania, ale to nie spotkało się z akceptacją, a kuriozalną rzeczą jest to, że oceniający wnioski tego typu nie musi się znać na temacie wniosku, więc rozumiem, że piekarz może oceniać edukację również, to tak jakbym ja się mógł wypowiadać na temat restrukturyzacji kopalń, o czym nie mam pojęcia. W Polsce wszystko możliwe. [SPL-2010]

Brak kompetencji przejawia się w szczególności w nieznajomości prawa.

Mają swoją ustawę o działalności pożytku publicznego, o której bardzo mało urzędników wie, urzędy mają obowiązek

współpracy z organizacjami pozarządowymi, ale nie robią tego, bo ja na przykład nie słyszałem o przetargu na wywóz śmieci, o którym dowiedziała się jakaś organizacja ochrony środowiska czy segregacji. [FCK-2010]

Niekompetencja urzędników w organizacjach publicznych dotyczy także własnych procedur, które warunkują możliwość podjęcia współdziałania z organizacjami pozarządowymi.

Nasz fundusz stypendialny już istniał, była możliwość wzięcia pieniędzy z kuratorium oświaty, wtedy trzeba było mieć drugie tyle wkładu własnego, więc my powiedzieliśmy że my mamy swoje pieniądze, damy czterdzieści dwa tysiące i otrzymamy tyle samo z kuratorium. Urząd miasta powiedział: to my do tych czterdziestu dwóch tysięcy dodamy dwadzieścia jeden tysięcy. Jakoś tak. W każdym razie okazało się, że urząd miasta nie mógł żadnych pieniędzy wyprowadzić i myśmy musieli dołożyć kolejne czterdzieści dwa tysiące do tego funduszu stypendialnego ze swoich, żeby otrzymać tamte pieniądze z kuratorium i zostaliśmy na lodzie. I to po ustaleniach, po uzgodnieniach. Bo ludzie niekompetentni, nie wiedzą, jak to funkcjonuje. [FPR-2010]

Kolejny poruszany przez organizacje problem dotyczy postaw i zachowań urzędników i lokalnych polityków w procesach współdziałania. Organizacje pozarządowe zarzucają urzędnikom brak dobrych chęci, niski poziom inicjatywy, zaangażowania, brak zainteresowania rzeczywistymi lokalnymi potrzebami:

Oni z niczym nie wyjdą, z żadną inicjatywą, bo prezentują oficjalne stanowisko, że nie ma żadnych potrzeb. Ja dzwonię albo wysyłam pisma i czekam krócej lub dłużej na to, co ma zrobić i albo się zgadza, albo nie. Później ocenia moją pracę pozytywnie lub negatywnie. Współpraca ma charakter wyłącznie formalny. Spotkania bezpośrednio tylko w zakresie kontroli albo jak ktoś z nas idzie podpisać umowę albo aneks. [FPR-2010]

Chęć działania. Żeby było tak, że oni chcą i my chcemy (...) że my chcemy, to wiemy, ale z drugiej strony różnie bywa. Kre-

atywność, serce, pomysłowość. Doświadczenie, zaangażowanie, lata funkcjonowania. [SPL-2010]

Organizacje pozarządowe są zaniepokojone w szczególności niemoralnym ich zdaniem brakiem zainteresowania potrzebami społecznymi, jak również niską skutecznością podejmowanych przez organizacje publiczne działań. Ich zdaniem obserwacja niektórych, czasem innowacyjnych rozwiązań proponowanych przez organizacje trzeciego sektora, powinna być podstawą ich aktywności, sposobem na pełniejsze zaspokajanie potrzeb społecznych lokalnych mieszkańców.

Potrzeba więcej zainteresowania i zaangażowania na przykład we wspieranie naszej firmy społecznej, Jesteśmy jedyni w powiecie, a tak naprawdę nikt się tym nie interesuje, a najmniej powiat czy instytucje, które powinny być tym zainteresowane. [SPL-2010]

Wśród organizacji panuje dość mocne przekonanie, że kwestią kluczową powinna być edukacja i uświadamianie urzędników oraz lokalnych polityków o istocie współpracy międzysektorowej. Z etycznego punktu widzenia, pracownicy sektora publicznego jak również wybrani do pełnienia funkcji radni, wójtowie czy burmistrzowie, powinni posiadać odpowiednią wiedzę na temat trzeciego sektora, jak również świadomość istnienia obowiązku prawnego współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi.

W praktyce jednak, zdaniem badanych organizacji, występują zarazem luki kompetencyjne u przedstawicieli sektora publicznego w tym obszarze, jak również słabe zaangażowanie w budowanie relacji międzysektorowych:

Edukacja, uświadamianie, ale nie w formie szkoleń, radni nie lubią, jak się ich uczy, jakąś inną ciekawą formę promocji tych organizacji trzeba by wymyślić. [SPL-2010]

Wszędzie to jest tak i to trzeba przyjąć, pewnie z ankiety nie wyjdzie, ale interesy robią ludzie, a nie instytucje. Jeżeli jest wola współdziałania osób, to jest również wola współdziałania instytucji. Nigdy to się nie dzieje odwrotnie. [FPR-2010]

Organizacje pozarządowe zwracają uwagę, że w województwie małopolskim istnieją gminy, w których wprowadzone sukcesywnie zmiany w organizacji publicznej spowodowały większe zaangażo-

wanie pracowników. Kluczową rolę ogrywają liderzy i kierownicy organizacji.

Rzecz dzieje się w Urzędzie Skarbowym w Nowym Targu, ja obserwuję jego ewolucję od dwunastu lat, od nieprzyjaznego bastionu, po naprawdę sprawny urząd (...) nie wiedziałem, że ludzka głowa może mieć ludzką twarz, ale ma, ale to ludzie wypracowali, to kierownictwo wypracowało pewien styl funkcjonowania pracownikom i oni się musieli podporządkować. Co więcej, ładują duże pieniądze w szkolenia dotyczące właśnie obsługi klienta. Dużo zależy od osób zarządzających, jak zmienia się pewne postrzeganie, jeśli ktoś nie zarządza, a rządzi lub też administruje, to niestety nie ma tutaj pola do popisu i nic nam się nie zmienia. [FPR-2010]

Organizacje pozarządowe wspominają także, że w niektórych samorządach częste jest konfliktowanie organizacji pozarządowych, zgodnie z zasadą „dziel i rządź”. Podejmuje się działania, których celem jest zwiększenie rywalizacji o fundusze i kreowanie pewnych nierówności i dysproporcji pomiędzy organizacjami.

(...) niejednokrotnie tak bywa, że czynione są celowe działania dla skłócenia organizacji trzeciego sektora, to jest taktyka podobna jak w handlu, chodzi o to, żeby nie zawsze było dobrze. [FPR-2010]

Nieetyczny zdaniem organizacji pozarządowych jest brak planów współpracy (a także planów rozwoju lokalnego) i podejmowanie działań tylko o charakterze operacyjnym. Zdarza się, że powstają plany, które od początku mają charakter fasadowy lub są tworzone w sposób niekompetentny, co przeszkadza w ich realizowaniu lub wymusza konieczność wprowadzania szybkich zmian podczas kolejnych kadencji politycznych.

Okazuje się, że dokument został zrobiony tylko po to, żeby na nim się zbierał kurz, a nie żeby był realizowany. Zresztą to knot rzadkiej maści, może nawet dobrze, że nie jest realizowany. Ale to pokazuje, że nie ma koncepcji rozwoju miasta długofalowej, co więcej nie ma zazwyczaj kontynuacji przez następnych burmistrzów. Każdy, który przychodzi, ma swoje zdanie. [FPR-2010]

Brak tworzenia planów współpracy skutkuje także wycofywaniem się organizacji z ich tworzenia, co w dłuższych perspektywach czasowych może spowodować spadek ich aktywności. Organizacje pozarządowe dostosowują się bowiem do przyjętych przez samorządy lokalne standardów tworzenia wspólnych planów działania.

Jakoś po okresie początkowym, kiedy mieliśmy pomysły, żeby współtworzyć plan współpracy z organizacjami, zaniechaliśmy tego, widząc, że to raczej jest kłopotem dla samorządu i tak to traktują. W związku z tym bardziej przenieśliśmy ciężar na budowanie relacji bezpośredniej z instytucjami w samorządach, z którymi współpracujemy, takimi relacjami zadaniowymi, a nie tworzenie planów. [SPL-2010]

Wątpliwości etyczne budzi także u organizacji pozarządowych upolitycznienie międzysektorowych relacji, która przejawia się koniecznością uwzględniania przez lokalnych układów politycznych przy realizacji zadań. Brak świadomości w tym obszarze może w konsekwencji doprowadzić do niechęci do organizacji pozarządowej i lobbowania przeciwko jej działaniom w ramach współpracy.

Jak robiliśmy program na pięciolecie Unii Europejskiej, to nagle przed imprezą okazało się, że nasz program jest polityczny, bo się okazało, że specjaliści byli z jednej partii (...) i nie przyszło sporo osób zaproszonych. [SPL-2010]

Organizacje pozarządowe zarzucają także lokalnym politykom chęć zbudowania kapitału politycznego w oparciu o współdziałanie międzysektorowe. Zwracają uwagę na to, że efekty pracy organizacji pozarządowych są bardzo chętnie pokazywane w mediach, gdy politycy mogą w jakikolwiek sposób się do nich dołączyć i uznać jako swoje.

Oczywiście już chcieli, żeby poszło w mediach, żeby poszło do gazety, że miasto daje itd. Ja oczywiście zabroniłem tego, dopóki nie zobaczą pieniędzy i pieniędzy nie zobaczyliśmy, więc nie było żadnej promocji w mediach. Ale oni tak funkcjonują. [FPR-2010]

Z upolitycznieniem współpracy wiąże się także niejasne wspieranie niektórych organizacji, związanych z określonymi opcjami politycznymi. Wspieranie organizacji poza przyjętymi kryteriami współdziałania budzi podejrzenia i powoduje obniżenie poziomu zaufania do organizacji publicznych.

Czasami są jakieś partykularne interesy i możemy mieć podejrzenia, że oni dostali pieniądze dzięki jakimś nieczystym posunięciom, ale nigdy nie będziemy mieli na to dowodu i jest to budowanie sobie jakiegoś klimatu zła, które za naszymi plecami działa (...) to jest tylko odniesienie do naszej sytuacji ogólnopolitycznej, co do niczego dobrego nie prowadzi. [SPL-2010]

Tak mi się wydaje, że można tutaj wskazać uprzywilejowanie jednych organizacji w stosunku do drugich. Tak się działo za poprzedniej kadencji Urzędu Marszałkowskiego, kiedy pieniądze z kontraktu wojewódzkiego otrzymały tylko niektóre (...) otrzymały środki, bez względu na to, czy powinny dostać, czy nie, gdyż w ogóle byli niemrawi. [FPR-2010]

Etyczny wymiar w opinii organizacji pozarządowych ma także kształtowanie przez organizacje publiczne wzajemnych relacji z pozycji siły, w przeciwieństwie do budowania partnerskich relacji.

Administracja musi traktować organizacje jako partnerów. (...) samorządy muszą skończyć patrzeć i traktować organizacje tylko i wyłącznie jako zbieraczy, jako wyřęczyeli w rozwiązywaniu jakiegoś problemu. [FCK-2010]

W praktyce często organizacje publiczne deklarują budowanie partnerstwa z trzecim sektorem, ma jednak ono charakter retoryczny, co potwierdza obserwacje wzajemnych stosunków w innych krajach (Brinkerhoff, 2002).

Jednym z najpoważniejszych zarzutów ze strony organizacji pozarządowych, dotyczących w sposób bardzo istotny etycznych aspektów współdziałania jest nierespektowanie przez organizacje publiczne przyjętych zasad i umów. Organizacje pozarządowe podejmują współpracę, wykonują określone zadania, a następnie

organizacja publiczna albo wycofuje się z całej umowy, albo też zmienia ustalone warunki wspólnego działania.

Napisaliśmy projekt we współpracy z Urzędem Miasta i wyglądało to bardzo fajnie (...) podpisaliśmy konsorcjum, w ramach którego my mieliśmy ponosić 51% kosztów i w partnerstwie taki udział nam przypadał, 49% przypadało urzędowi miasta. Tak było do września, we wrześniu, jak wniosek został już rozpatrzony i przyszło do podpisania umowy, okazało się, że Urząd Miasta nie miał pieniędzy zabezpieczonych w budżecie na taką kwotę i jego udział zmalał do 1% a myśmy przejęli 99%. To jest odpowiedzialność za słowo i odpowiedzialność za ustalenia samorządowców. To jest nie pierwszy przypadek takiego współdziałania. [FPR-2010]

(...) złożyliśmy wniosek chyba na trzy miliony, w ramach jakiegoś projektu, już nie pamiętam jakiego, z trzech milionów dostaliśmy tylko trzysta tysięcy, ale postawili takie warunki, których nie mogliśmy spełnić, więc zrezygnowaliśmy. [FCK-2010]

Administracja obiecuje konkretne wsparcie, a później okazuje się, że ich po prostu nie stać, że nie mają funduszy. [FPR-2010]

Często w działaniach operacyjnych w ramach współdziałania urzędnicy zmieniają zdanie w kwestiach procedur i sposobów postępowania, nie uwzględniając wcześniej przyjętych zasad.

Pani dyrektor zakazała komunikacji bezpośredniej, tylko przy użyciu pism, bo to, co mówiła w kontaktach telefonicznych nie pokrywało się z rzeczywistością i później zmieniała zdanie. Nam się to nie podobało. Bo jeśli my robimy tak, jak mówi, a potem ona ma problemy w czasie kontroli, więc się skarżyliśmy na nią, że raz mówi jedno, a raz drugie. Dostała mocno po głowie i ma zakaz rozmów telefonicznych, porozumiewamy się za pomocą pism. [SPL-2010]

Problemem, który jest pośrednio związany z etyką współdziałania, ale wpływa na całokształt relacji międzysektorowych na poziomie lokalnym, jest brak zaufania do organizacji pozarządowych.

Pierwsze, co robi samorząd, to sprawdzenie, czy nie jest pan złodziejem. Nie zastanawia się, jak ułożyć relację, jak szukać wspólnych punktów, jak realizować cele. Rzadko się zdarza, że zastanawia się razem z organizacją, choć jest do tego zobowiązany. [FCR-2010]

(...) żeby wreszcie nasze państwo uwierzyło w to, że organizacje pozarządowe to nie są organizacje przestępcze, żeby były traktowane poważnie i tak samo jak instytucje państwowe, które niekiedy są bardziej przestępcze. [SPL-2010]

Myślę, że jak nie będzie podejścia do organizacji z większym zaufaniem, z możliwością budowania potencjału tych organizacji, wspierania ich w budowaniu własnej niezależności, to trzeci sektor będzie taką marionetką (...) organizacje będą kolejnymi firmami, które może samorząd zatrudnić do wykonania zadania, będą tylko usługodawcy, a ta rola, która jest istotniejsza, czyli wyszukiwanie problemów, diagnoza, rzeczywiste działanie w terenie, partnerstwo, będzie pomijana. [FCR-2010]

Wydaje się, że w szerszej perspektywie w relacjach między sektorem publicznym a pozarządowym kwestie wzajemnego zaufania mają wymiar etyczny. Brak zaufania do trzeciego sektora może być spowodowany nie tym, że państwo widzi słabości zorganizowanych form obywatelskiej aktywności, lecz tym, że obawia się zbyt dużego wpływu organizacji pozarządowych na życie publiczne, zbyt silnej ich legitymizacji społecznej. W efekcie, nie ufając, lub deklarując brak zaufania, może z powodzeniem odsuwać organizacje pozarządowe od współdecydowania w sprawach publicznych. Nieetyczne oczywiście jest w tej sytuacji nie tylko ukrywanie rzeczywistych powodów braku zaufania, lecz także tworzenie prawa, do którego w rzeczywistości nie ma się przekonania. Istnieją bowiem szerokie regulacje prawne, na czele z zasadą pomocniczości, które zakładają partycypację i współdecydowanie obywateli, najczęściej poprzez organizacje pozarządowe, w praktyce jednak i na poziomie rzeczywistej współpracy sektor publiczny nie przejawia rzeczywistego zaangażowania. Trudno do końca być pewnym, że ogólnie niski poziom zaufania społecznego przekłada się na niski poziom zaufania instytucji w obszarze

współdziałania międzysektorowego. Być może jednak jest to kwestia pełnej legitymizacji, obaw sektora publicznego co do oddania części swojej władzy i zwiększenia uprawomocnienia obywateli. Czynnikiem ograniczającym rozwój wzajemnego zaufania może też być stanowione w Polsce prawo, zwłaszcza takie, które reguluje funkcjonowanie organizacji publicznych.

*

Na zakończenie rozważań dotyczących współdziałania organizacji pozarządowych w województwie małopolskim należy wymienić kilka uwarunkowań organizacyjnych – czyli cech i zachowań organizacyjnych trzeciego sektora, mogących ułatwiać bądź utrudniać budowanie współpracy z sektorem publicznym. Po pierwsze, wszystkie badane organizacje trzeciego sektora reprezentują postawę kooperacyjną w stosunku do organizacji publicznych – większość z nich deklaruje, że to podstawa ich działania (za wyjątkiem jednej, która skupia się na relacjach z biznesem). Z kolei badania ogólnopolskie wskazują na dużą polaryzację zachowań kooperacyjnych polskich organizacji pozarządowych. Organizacje te można podzielić na zaangażowane i roszczeniowe. Pierwszą grupę stanowią aktywne organizacje, szukające współpracy z samorządami na różnych polach, wpisujące w statuty chęć wspólnego działania z podmiotami publicznymi. Na drugim biegunie mamy organizacje pozarządowe z odmiennym typem postaw – brakiem zachowań kooperacyjnych, tworzeniem konfliktów z samorządami, niską dialogicznością i skłonnością do federalizacji, brakiem umiejętności porozumiewania się z partnerami samorządowymi i ich przedstawicielami – urzędnikami. Badania wykazują stopniową zmianę postaw i zachowań w trzecim sektorze, z postaw roszczeniowych na partnerskie. Jest to wynik uczenia się organizacji, zwłaszcza w sferze odpowiedzialności za środki publiczne.

Kolejny aspekt warunków organizacyjnych współpracy stanowią kompetencje kooperacyjne. Badania przeprowadzone w województwie małopolskim, jak również badania ogólnopolskie wskazują na wyraźny wzrost kompetencji organizacji pozarządowych w obszarze współpracy międzysektorowej – coraz popularniejsza staje się wiedza na temat samorządów i realizowanych przez nie

zadań, coraz powszechniejsze jest też rozumienie języka sektora publicznego.

Można jednakże wskazać kilka luk kompetencyjnych, które utrudniają współpracę organizacji pozarządowych z organizacjami publicznymi. Pierwsza z nich to nieznajomość przepisów prawa przez organizacje pozarządowe, druga – nieznajomość otoczenia, w którym działają, w szczególności potrzeb klientów, którym świadczą usługi, trzecia zaś wiąże się z nieumiejętnością aplikowania o środki finansowe. Wszystkie badane organizacje małopolskie nie wykazywały w tym obszarze większych luk kompetencyjnych, co wynikało z dobru próby – czyli z podstawowego założenia, że w badaniu biorą udział tylko organizacje nastawione na współpracę.

ROZDZIAŁ IV

PROCESY WSPÓŁPRACY ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I PUBLICZNYCH

4.1. Procesy współpracy organizacji pozarządowych i publicznych – podstawowe definicje

Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych, jak wyżej wspomniano, nabrało szczególnego wymiaru po 2003 r., wraz z uchwaleniem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Główny ciężar współpracy organizacji pozarządowych i publicznych został przeniesiony na jednostki samorządu terytorialnego, które mają prawny obowiązek współdziałania z organizacjami trzeciego sektora. Oczywiście inne organizacje publiczne, w szczególności administracja centralna czy wojewódzka, także mogą współpracować z organizacjami pozarządowymi, lecz skala współdziałania jest znacząco mniejsza w sensie jakościowym i ilościowym.

Prowadzone w Polsce badania nad współpracą międzysektorową dowodzą, że istnieją obszary (samorzady), gdzie współpraca rozwija się harmonijnie i przysparza satysfakcji obu stronom, jak również przynosi korzyści lokalnym społecznościom. Z drugiej jednak strony, funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego z dysfunkcyjną współpracą z trzecim sektorem lub nawet takie, gdzie ona faktycznie, pomimo obowiązku prawnego, nie występuje. Dlatego coraz częściej w dyskusjach nad rozwojem współpracy pojawia się kwestia jej standaryzacji. Przez standaryzację współpracy możemy rozumieć wypracowany i przyjęty wspólny sposób podejścia do tworzenia współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, dostosowany do przepisów prawa, a także ujednolicanie procesów, przyjmowanie najlepszych praktyk, tworzenie wspólnego języka opisu i modelowania oraz opracowywanie i aktualizowanie wspólnych baz danych (por. Batko, 2009). Co ciekawe, samo pojęcie standaryzacji budzi niepokój wśród niektórych organizacji pozarządowych, dla których oznacza

tworzenie sztywnych procedur i w efekcie może przyczyniać się do hamowania rozwoju współpracy między sektorem publicznym a pozarządowym. Przeprowadzone nad pojęciem standaryzacji współpracy w Polsce badania (Bogacz-Wojtanowska i inni, 2010) wykazują, że podstawowym źródłem standardów jest prawo, a organizacje pozarządowe, jak i publiczne (szczególnie jednostki samorządu terytorialnego) podkreślają, że istotna jest także praktyka współpracy. Kwestia standaryzacji współpracy z organizacjami publicznymi pojawia się w opiniach organizacji pozarządowych głównie w aspekcie upolitycznienia relacji, braku jasnych i precyzyjnych kryteriów współdziałania czy braku odpowiednich struktur wspierających współdziałanie w organizacjach publicznych. Im bardziej dojrzała organizacja pozarządowa, tym większe wymagania co do jakości współpracy. Wprowadzanie standardów współpracy opartych nie tylko na literze prawa, może pozwolić na stworzenie ram współpracy dla tych organizacji publicznych, którym trudno ustalić własne standardy współdziałania w ramach funkcjonujących ogólnych uwarunkowań prawnych. Wbrew pozorom bowiem przepływ wiedzy w tym obszarze nie jest wystarczający.

Standaryzacja współpracy wymaga jednak szczegółowego rozpoznania i zdefiniowania procesu współpracy. Uznać można, że standaryzacja współpracy międzysektorowej może przynieść następujące korzyści:

- wypracowanie i rozpowszechnienie najbardziej skutecznych i efektywnych dobrych praktyk w tworzeniu współpracy między samorządami a trzecim sektorem,
- łatwość przenoszenia standardów pomiędzy poszczególnymi instytucjami,
- wypracowanie systemu oceny działań w oparciu o benchmarking,
- ułatwienie monitorowania procesów (Batko, 2009).

Tak rozumiana standaryzacja oznacza pewien wspólny sposób rozwiązywania problemów społecznych i realizacji zadań publicznych z udziałem organizacji pozarządowych. Pozwala na szersze rozumienie tego pojęcia – nie tylko jako ujednoczenia procedur i dokumentacji czy zakresów obowiązków partnerów. W węższym rozumieniu budzi ona sprzeciw nie tylko trzeciego sektora, ale

także jednostek samorządu terytorialnego gdyż często kojarzy się z biurokracją i ograniczaniem swobody działania.

W tej części monografii przedstawiona zostanie charakterystyka procesów współpracy i kluczowych aspektów zarządzania nimi, a także model procesów współpracy, opracowany na podstawie przeprowadzonych w 2010 r. badań (por. wstęp do monografii). W tej części monografii wykorzystano podejście procesowe w badaniu zarządzania organizacjami.

Procesy współpracy można wyraźnie wyodrębnić w działaniach organizacji pozarządowych i samorządów, podobnie jak zarządzanie finansami, opracowanie strategii, rekrutację i szkolenie pracowników czy wolontariuszy itd. W tym ujęciu współpraca organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego oznacza szereg czynności i działań wykonywanych kolejno, z założeniem, że każde z nich wnosi określoną wartość dla całego procesu i nie jest działaniem niepotrzebnym, powtórzonym czy pozorowanym.

Od określenia, czym jest proces już tylko krok do wskazania, czym jest zarządzanie procesami współpracy, postrzeganymi w aspekcie zarządzania procesowego. Warto w tym miejscu wyjaśnić, czym jest podejście procesowe w zarządzaniu organizacjami. Zarządzanie procesowe charakteryzuje się podkreśleniem dynamicznego aspektu zarządzania, skupieniem uwagi na zjawiskach dynamicznych, a dopiero w drugiej kolejności na zjawiskach statycznych zarządzania, kładąc jednocześnie nacisk na zaspokojenie potrzeb klientów (*Leksykon...*, 2004, s. 670).

W zarządzaniu procesowym istotne jest zatem nie wykonywanie powierzonych zadań, lecz szukanie powiązań między kolejnymi czynnościami tego samego rodzaju (np. przepływ informacji, planowanie działań) w taki sposób, by wypełnić wymagania klienta nadrzędnego (zewnętrznego) i wewnętrznego wobec danego procesu czy ciągu procesów (Kafel, 2006, s. 7). W przypadku procesów współpracy organizacji publicznych z pozarządowymi będzie to więc identyfikacja wszystkich czynności związanych ze współpracą międzysektorową w świetle oczekiwań trzeciego sektora i samorządu. Procesy współpracy powinny być rozumiane jako sieć powiązań pomiędzy organizacjami współpracującymi, koncentrujących się w konkretnym urzędzie. Procesy współpracy przecinają tradycyjne sfery funkcjonalne organizacji (urzędu) – są też pod-

stawą przydzielania zadań i zasobów (także organizacjom pozarządowym), organizacji podejmowanych działań, podejmowania decyzji itp. Takie rozumienie współpracy pozwala na uzyskanie korzyści nie tylko samorządom, ale i organizacjom pozarządowym.

Przez procesy współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych rozumieć należy łańcuch wartości i zdarzeń, następujących po sobie, z których każde stanowi istotny wkład w tworzenie wartości współpracy. W ramach takiego rozumienia procesów współpracy można wskazać podstawowe działania, które należy rozpoznać lub wdrożyć. Składają się na nie (Batko, 2009):

- rozpoznanie wymagań i oczekiwań poszczególnych kooperantów przy tworzeniu całościowej współpracy,
- wskazanie lidera procesu (z oczywistych względów jest nim samorząd, odpowiedzialny za całość współpracy),
- ustalenie celów współpracy (w szczególności celów wspólnych dla obu partnerów),
- ustalenie sekwencji działań i decyzji w procesach współpracy (w tym w szczególności działań dotyczących tworzenia konkretnych dokumentów),
- szczegółowe opisanie działań w ramach współpracy (procesu),
- ustalenie sposobów komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, podziału pracy (podział na wykonawcę czynności, nadzorującego, konsultującego, informowanego itd.)
- ustalenie pomocnych formularzy i druków,
- ustalenie monitoringu współpracy (procesu),
- określenie pożądanego wyjścia (w szczególności wyznaczenie ostatecznej wartości dodanej).

Na zakończenie tej części rozważań można podkreślić, że jakość współpracy międzysektorowej w dużej mierze zależy od: poprawy komunikacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a publicznymi (z wykorzystaniem narzędzi komunikacyjnych i konsultacyjnych), dbałości o procesy, które przebiegają wewnątrz urzędów i organizacji pozarządowych, wpływając na proces współpracy (obieg dokumentów w urzędzie, podejmowanie decyzji, planowanie działań w organizacji pozarządowych itd.), jak również od przepływu wiedzy pomiędzy współpracującymi podmiotami.

4.2. Modelowanie procesów współpracy organizacji pozarządowych i publicznych – identyfikacja kluczowych działań i barier

Na podstawie przeprowadzonych badań można zidentyfikować kluczowe działania i czynności tworzące procesy współpracy jednostek samorządu terytorialnego (jako kluczowych partnerów publicznych trzeciego sektora na poziomie lokalnym) i organizacji pozarządowych. Można także wskazać najważniejsze luki i bariery występujące podczas współdziałania. Identyfikacja kluczowych działań i etapów pozwala na monitorowanie efektywności współpracy oraz ustanowienie punktów kontrolnych, w których można pozyskiwać wiedzę, czy w terminie i zgodnie z założeniami realizujemy poszczególne działania w ramach procesu.

W modelowaniu procesów współpracy obu typów organizacji najistotniejsze jest określenie celów współdziałania, szczegółowe ustalenie sekwencji działań i decyzji w procesach współpracy (w szczególności wskazanie kluczowych podprocesów, jak również ustalenie powiązań z innymi procesami w organizacjach publicznych) oraz ich szczegółowy opis (konieczny zwłaszcza, gdy chcemy proces standaryzować).

Na podstawie przeprowadzonych badań organizacji publicznych (jednostek samorządu terytorialnego) i organizacji trzeciego sektora w Polsce oraz organizacji pozarządowych w województwie małopolskim, analizując zarówno wskazane sekwencje działań, jak również luki, które identyfikuje się w trakcie procesu, opisano kluczowe działania (podprocesy) podejmowane w ramach procesu współpracy. Należą do nich:

- diagnoza i rozpoznanie potrzeb współpracy,
- tworzenie wstępnego planu współpracy (lub planów wieloletnich),
- konsultowanie planu współpracy,
- opracowanie i uchwalenie planu,
- organizacja współpracy w organizacji publicznej (uruchomienie form współpracy – podproces najbardziej złożony, obejmujący przygotowanie, przeprowadzenie, a także monitoring współpracy w urzędzie),
- ewaluacja współpracy.

Pierwsza grupa działań, nazywanych diagnozą współpracy, może odbywać się wspólnie, zwłaszcza w sytuacji tworzenia wieloletnich planów współpracy. Najczęściej jednak działania te prowadzone są osobno – organizacje pozarządowe w przypadku podejmowania szerszych działań i planowania całego procesu współpracy w danym okresie robią rozpoznanie w trakcie przygotowywania projektów, wykorzystując do tego własne sieci powiązań wewnątrzsektorowych (fora, porozumienia). W przypadku istnienia reprezentacji wewnątrzsektorowej (lub rady pożytku publicznego) przy okazji określania wieloletnich celów współpracy można postawić diagnozę i przeprowadzić analizę potrzeb, które mają zostać zrealizowane dzięki współpracy. Diagnoza potrzeb dokonuje się najczęściej we właściwych komórkach i jednostkach organizacyjnych, które część swoich zadań wykonują dzięki współdziałaniu z trzecim sektorem.

Rozpoczęcie współpracy zazwyczaj jest poprzedzone diagnozą problemu przez stronę pozarządową, co pozwala na przekonywanie partnera do własnych pomysłów. W dużej mierze zależy ono od organizacji pozarządowych – są aktywniejsze od organizacji publicznych, czasem deklarują, że brak inicjatywy z ich strony spowodowałby brak jakiegokolwiek aktywności urzędów. Niektóre organizacje w tej fazie procesu podejmują także inicjatywy mające na celu prezentację własnych dokonań, aby przekonać organizację publiczną o konieczności podjęcia określonych działań. Zdarza się także, że na obszarach wiejskich w obszarze diagnozy aktywizuje się lokalna grupa działania.

Kolejny etap to tworzenie wstępnych planów współpracy – jest to standardowy element procesów, wynikający w przypadku jednostek samorządu terytorialnego z zapisów prawnych. Wstępne plany tworzy się w zespołach międzysektorowych lub przygotowują je odpowiednie komórki organizacyjne urzędów (pełnomocnik ds. współpracy). Kluczowe na tym etapie jest przygotowanie planu finansowego – zabezpieczenie środków na współpracę po stronie sektora publicznego. Jest to wrażliwy obszar – organizacje często stwierdzają, że plany i deklarowana przez samorząd chęć rozpoczęcia wspólnej realizacji projektu nie przekładają się na zabezpieczenie środków finansowych. W przypadku organizacji o dużym potencjale finansowym prowadzi to często do przejścia przez nią

całej odpowiedzialności za projekt, zaś w przypadku organizacji o małym i niestabilnym budżecie – do zaniechania jego realizacji. Często jest to wynik nierozpoznania przez organizacje publiczne prawnych możliwości realizacji projektu lub składania deklaracji bez pokrycia.

Kolejny etap w procesach współpracy stanowi konsultacja przygotowywanych planów. Może mieć charakter otwarty i obejmować wszystkie organizacje pozarządowe (co często dzieje się na poziomie lokalnym) lub ich reprezentacje, jak również lokalne czy regionalne rady pożytku publicznego. Wyraźnie widać, że ostatnie lata spowodowały zwiększenie inkluzyjności konsultacji planów współpracy, choć zdarzają się jeszcze przypadki społeczności lokalnych, w których organizacje pozarządowe są wykluczane z konsultowania planów. Ten proces może mieć charakter sformalizowany – poprzez obieg dokumentów lub całkowicie swobodny – poprzez spotkania, rozmowy i zapisywanie wspólnych ustaleń. Ten drugi sposób konsultacji jest skuteczny właściwie tylko w przypadku małych samorządów i przy niewielkiej liczbie podmiotów pozarządowych, do czasu wypełniania przez obie strony warunków porozumień konsultacyjnych. Należy wyraźnie podkreślić, że konsultacja w ramach ustalania planów współpracy nie jest tutaj rozumiana jako forma współpracy, lecz jako element procesu. Planowanie współdziałania może obejmować także konsultowanie projektów aktów normatywnych czy dokumentów strategicznych.

Z kwestią tworzenia i konsultowania planów wiąże się stosunkowo często podnoszony przez organizacje pozarządowe problem fasadowości tych planów – tworzenia tzw. półkowników, jak również ich nieciągłość, uwarunkowana politycznie i związana z kadencyjnością władz lokalnych. Największy problem stanowi jednak tworzenie planów, których się nie realizuje.

Kolejny etap to przyjęcie i upowszechnienie planu współpracy. Najczęściej zadanie to leży po stronie organizacji publicznej (uchwała rady JST), choć coraz częściej również strona pozarządowa występuje z inicjatywą przyjęcia planu w przedstawicielstwach czy na forach wewnątrzsektorowych. Jest to stosunkowo rzadka praktyka, wymagająca silnego usieciowienia organizacji pozarządowych oraz prawidłowej realizacji procesu tworzenia i konsultowania planów – organizacje pozarządowe muszą uznać

plan za swój. Istotny element tej fazy stanowi upublicznienie planów i dokumentów opisujących niezbędne w procesie współpracy procedury. Należy także zauważyć, że większość planów współdziałania obejmuje tylko te formy współpracy, które są wymienione w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Najczęściej jest to wymiana informacji, konsultowanie oraz zlecenie i powierzanie zadań publicznych. Rzadko w planach współpracy uwzględnia się nową, zapisaną w ustawie o działalności pożytku publicznego formę współpracy, jaką jest realizacja projektów w ramach ustawy o partnerstwie i rozwoju. Zdarza się, że jest ona uwzględniana w zapisach innych dokumentów strategicznych, ale często nie posiada umocowań w budżecie organizacji publicznej, dlatego bywa realizowana *ad hoc*). Oddzielnie tworzy się także plany dotyczące pomocy społecznej, takie jak np. gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych, gdzie zakłada się określone formy współdziałania w sferze społecznej (zgodnie z ustawą o pomocy społecznej z 2004 r.). Rzadko planuje się działania związane ze współpracą w ramach partnerstw lokalnych, częściej w ramach lokalnych grup działania (choć strategie Lokalnych Grup Działania mogą zupełnie nie korespondować z planami współpracy z organizacjami pozarządowymi). Plany tworzy się zazwyczaj tam, gdzie jest to wymagane przez prawo i gdzie dzięki współdziałaniu realizuje się zadania publiczne.

Najistotniejszy w procesach współpracy jest etap związany z uruchomieniem współdziałania – czyli z jego organizacją. Chodzi tutaj głównie o stworzenie i udostępnienie druków koniecznych do podjęcia współdziałania, organizację konkursów, przygotowanie ofert, wymianę informacji, konsultacje itp. Problemem bywa np. realizacja inicjatywy lokalnej, która może nie być ujęta w planach lub wymagać tworzenia nowych procedur (inicjatywa lokalna to najmłodsza forma współdziałania organizacji pozarządowych i publicznych). Organizacje pozarządowe oczekują tutaj stosunkowo dużej formalizacji po stronie sektora publicznego. Organizacje publiczne coraz częściej tworzą komórki organizacyjne, które kompleksowo odpowiadają za proces współpracy z organizacjami trzeciego sektora, choć jednocześnie zdarza się także rozproszenie odpowiedzialności za współdziałanie w różnych komórkach organizacyjnych. Przykładowo komórki ds. promocji mogą współpra-

cować z Lokalną Grupą Działania lub też realizować projekty z organizacjami pozarządowymi, pełnomocnik ds. współpracy może wcielać w życie zapisy ustawy o działalności pożytku publicznego i organizować ustawowe formy współpracy, komórka ds. środowiska osobno będzie konsultować z organizacjami trzeciego sektora plany i dokumenty środowiskowe, a gminny ośrodek pomocy społecznej będzie wypełniał zapisy ustawy o pomocy społecznej. Na to nałoży się konieczność konsultowania wszystkich działań ze skarbnikiem gminy i stosunkowo niska decyzyjność urzędników odpowiedzialnych za współpracę. Dlatego też organizacje pozarządowe skarżą się na chaos organizacyjny i niedostosowanie struktur w organizacjach publicznych. Same z roku na rok coraz lepiej wiedzą, jak można sprawnie organizować współpracę. Organizacje pozarządowe są stosunkowo elastyczne i nie tworzą komórek ds. współpracy. Fluktuacja zespołów projektowych jest normą, choć zdarzają się duże organizacje, w których stopniowo pojawia się pewien poziom specjalizacji. Za współpracę w trzecim sektorze prawie zawsze odpowiadają zarządy, bardzo rzadko wskazuje się na odpowiedzialność pracowników. Monitoring procesu w dużej mierze jest rozdzielony po obu stronach współdziałających organizacji. Za kwestie proceduralne i finansowe odpowiada zwykle organizacja publiczna (może za wyjątkiem realizacji projektów poza ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie), za kwestie merytoryczne – organizacja pozarządowa.

Ewaluacja współdziałania, jako ostatni element procesów współpracy, może odbywać się poprzez zespoły ewaluacyjne (złożone z osób wydelegowanych przez obie strony), co na poziomie lokalnym jest jednak stosunkowo rzadkim zjawiskiem. W organizacjach publicznych najczęściej ewaluację rozumie się jako sporządzenie sprawozdania ze współpracy, przeznaczonego na potrzeby rad jednostek administracyjnych, które przygotowują właściwi urzędnicy. Organizacje pozarządowe mają tutaj na myśli ewaluację realizowanych projektów, jak również roczne sprawozdania zarządów (np. na walne zebranie członków). Wydaje się jednak, że ewaluacja współdziałania i faktycznie osiągniętych celów stoi na stosunkowo niskim poziomie. Aby usprawnić proces współpracy, należałoby zadbać, aby:

- pomiędzy współdziałającymi organizacjami istniała zarówno formalna, jak i nieformalna komunikacja,
- odpowiedzialność za współpracę z organizacjami pozarządowymi była skupiona w jednej komórce organizacyjnej JST – co jest dość trudne z uwagi na uwarunkowania prawne,
- urzędnicy odpowiedzialni za współpracę mieli większe uprawnienie i uprawnienia,
- w obu organizacje byli liderzy współdziałania,
- współpracy była odpolityczniona (badania wykazały, że organizacje pozarządowe, które działają w środowisku lokalnym i mają dobrą reputację, często stają się celem ataków polityków, którzy chcą je sobie podporządkować),
- sprofesjonalizowano zarządzanie w organizacjach pozarządowych – badane organizacje pozarządowe wskazywały na silną polaryzację sektora w kwestii kompetencji organizacyjnych i zarządczych, co znacznie wpływa na współpracę,
- rozwijać kulturę współdziałania – jest ona niezmiernie ważna dla ulepszania form i zwiększania jakości współpracy.

Informacje na temat współpracy konieczne do sprawnego modelowania procesów zawiera tab. 2.

Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na uwarunkowania procesów współpracy organizacji pozarządowych i publicznych. Istotne są tutaj przede wszystkim kompetencje zarządcze. Badania prowadzone w województwie małopolskim wykazały stosunkowo wysoki poziom kompetencji zarządczych wśród kierujących organizacjami pozarządowymi. Szczególnie wysoko należy ocenić kompetencje do operacyjnego zarządzania organizacją, zarządzania projektami, dywersyfikacji źródeł finansowania i budowania wizerunku. Jak pokazują badania ogólnopolskie, kompetencje zarządcze także ulegają dużej polaryzacji – w organizacjach pozarządowych obserwujemy stosunkowo częsty brak kompetencji zarządczych wśród kierujących, przejawiający się w szczególności w braku długofalowych strategii, nieumiejętności operacjonalizacji celów organizacyjnych, na którą nakładają tylko nabyte umiejętności narzędziowe i umiejętność wykonywania określonych zadań. Problemem jest także podział zadań w organizacji; jednocześnie rzadko wątpliwości budzą struktury organizacyjne (zazwyczaj płaskie i elastyczne, dostosowane do potrzeb współpracy).

Tab. 2. Procesy współpracy organizacji pozarządowych i publicznych – identyfikacja podejmowanych działań

Elementy procesów współpracy	Zidentyfikowane działania/czynności – elementy składowe	Zidentyfikowane luki i bariery w procesie współpracy (brak spójnych działań)
Rozpoznanie wymagań i oczekiwań poszczególnych kooperantów w tworzeniu całościowej współpracy	Organizacja spotkań przygotowawczych, najczęściej inicjowana przez organizacje pozarządowe, inicjatywa zwykle należy do trzeciego sektora	Brak diagnozy potrzeb lokalnych społeczności i organizacji pozarządowych, powierzchowna diagnoza ze strony JST
Wskazanie lidera procesu	JST – wydzielone komórki organizacyjne lub stanowiska odpowiedzialne za współpracę w urzędzie; organizacje pozarządowe – zespoły projektowe, fluktuacja obowiązków w zależności od potrzeb współpracy	Niejasny przydział obowiązków urzędnikom, podporządkowanie komórek odpowiedzialnych za współpracę, wywołujące chaos i kłopoty komunikacyjne
Ustalenie celów współpracy (w szczególności celów wspólnych)	Ustalenie celów współpracy i zapisanie ich w rocznych programach współpracy	Cele współpracy nie są wypracowywane z organizacjami pozarządowymi ani konsultowane
Ustalenie sekwencji działań i decyzji w procesie współpracy (w tym w szczególności działań dotyczących tworzenia konkretnych dokumentów)	Identyfikacja kluczowych podprocesów: diagnoza, tworzenie wstępnego planu, konsultacje, opracowanie i uchwalenie planu, organizacja współpracy w JST (uruchomienie form współpracy), ewaluacja współpracy	Sekwencje działań w ramach poszczególnych podprocesów są niejasne, niektóre czynności i decyzje występują w jednym JST, w innych zaś nie
Szczegółowy opis działań w ramach współpracy (podprocesy)	Dla każdego podprocesu wskazuje się poszczególne kroki i działania – diagnoza, tworzenie wstępnego planu, konsultacje, opracowanie i uchwalenie planu, organizacja współpracy w JST	Różnice w poszczególnych JST
Ustalenie sposobów komunikowania się wewnętrznego i zewnętrznego przez wykonawcę czynności, nadzorującego, konsultującego, informowanego itd.)	Uruchomione różne kanały komunikacyjne, najczęściej komunikacja jednostronna (od samorządu do trzeciego sektora), komunikacja z ciałami opiniującymi (Rady Pożytku Publicznego)	Niedostateczne wykorzystanie istniejących kanałów komunikacyjnych, nierówność w dostępie do informacji wszystkich podmiotów trzeciego sektora, niska częstotliwość kontaktów

Ustalenie pomocnych formularzy i druków	Formularze dotyczące: organizacji konkursów, wniosków konkursowych, wystąpienia o realizację zadania publicznego – wzór oferty, wzór umowy, druki sprawozdań z realizacji zadań publicznych	Częściowa standaryzacja dokumentów, częsta zmienność, trudna dostępność (zwłaszcza formularzy i druków JST)
Ustalenie monitoringu współpracy (procesu)	Monitoring finansowy, powoływanie komitetów monitorujących współpracę (z udziałem organizacji pozarządowych), roczne sprawozdania ze współpracy w formie pisemnej (do 30 kwietnia każdego roku)	Monitoring fragmentaryczny, brak monitoringu realizacji celów współpracy
Pożądanе wyjścia (ostateczna wartość dodana)	Realizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zwiększenie dostępności usług publicznych, rozwój społeczeństwa obywatelskiego	Nieokreślona dostatecznie wartość dodana, wynikająca z braku właściwie określonych celów współpracy, czasami współpraca organizowana tylko z przymusu prawnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 2010 r.

Problemem może być podział kompetencji pomiędzy wolontariuszy i pracowników, jak również rzadko występująca ewaluacja współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego. Wyraźnie rysuje się jednak podział na organizacje z niskimi kompetencjami zarządczymi, które mogą utrudniać budowanie relacji z samorządami, oraz na organizacje posiadające wysokie kompetencje zarządcze.

Również u organizacji publicznych można zaobserwować pewne luki w kompetencjach zarządczych, zwłaszcza w sferze funkcji planowania i organizowania, rzadziej w obszarach przywództwa, motywowania oraz kontroli. Główne identyfikowane niedostatki zarządcze w obszarze współpracy dotyczą w szczególności:

- nieumiejętności precyzyjnego, rzetelnego, realnego i dostosowanego do potrzeb obu stron planowania działań w ramach współpracy międzysektorowej (roczne programy współpracy w dużej mierze nie spełniają swojej roli planistycznej, w małych samorządach brakuje rzetelnych diagnoz

i inwentaryzacji zasobów po obu stronach, radzą sobie z tym lepiej samorzady wojewódzkie, dokonując analizy potencjału trzeciego sektora czy uwarunkowań współpracy),

- problemów i niejednoznaczności związanych z podejmowaniem decyzji przez urzędników w sferze finansowania niektórych działań organizacji pozarządowych, co ogranicza aktywność tych ostatnich, następnie w kwestii wyboru określonych form i obszarów współpracy (wybór tych, które są istotne tylko z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego), jak również problemów z wydłużaniem czy odkładaniem podejmowania decyzji w sprawach współpracy z trzecim sektorem (hierarchizacja, arbitralność, lobbing),
- organizacji współpracy, która pomimo wielu znamion poprawy, szczególnie w aspekcie struktur organizacyjnych (komórki organizacyjne stworzone na rzecz współpracy, stanowiska – pełnomocnicy współpracy), budzi wiele zastrzeżeń, zwłaszcza w obszarze współpracy i komunikacji z innymi komórkami organizacyjnymi w urzędach, przypisanych urzędnikom zakresów obowiązków czy wreszcie ogólnej struktury organizacyjnej.

Coraz częściej wśród urzędników, jak i przedstawicieli organizacji pozarządowych poruszana jest kwestia uruchomienia faktycznej funkcji kontrolnej w sferze współpracy. Istnieją już, choć wydaje się, że nie są dość powszechne, narzędzia i procedury monitoringu oraz ewaluacji całości współpracy. Dobrze rozwinięty jest tylko jeden wymiar kontroli – finansowy, związany z wydatkowaniem środków publicznych przez organizacje pozarządowe. Całościowy monitoring i ewaluacja są ograniczane często przez fasadowość oceny (zwłaszcza rocznych programów współpracy - RPW), brak opinii strony pozarządowej, rzadkie powoływanie komitetów monitorujących czy niedostateczne wykorzystanie lokalnych lub regionalnych rad pożytku publicznego.

Kolejna kwestia, który może wpływać na budowanie współpracy pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a trzecim sektorem, to słaby potencjał ekonomiczny i społeczny organizacji pozarządowych. Ma on dwie kluczowe konsekwencje – organizacje pozarządowe, zwłaszcza małe, będące w początkowej fazie rozwoju, nie mają szans na gromadzenie środków na wkład własny, co utrudnia współpracę w wymiarze finansowym z JST i innymi granto-

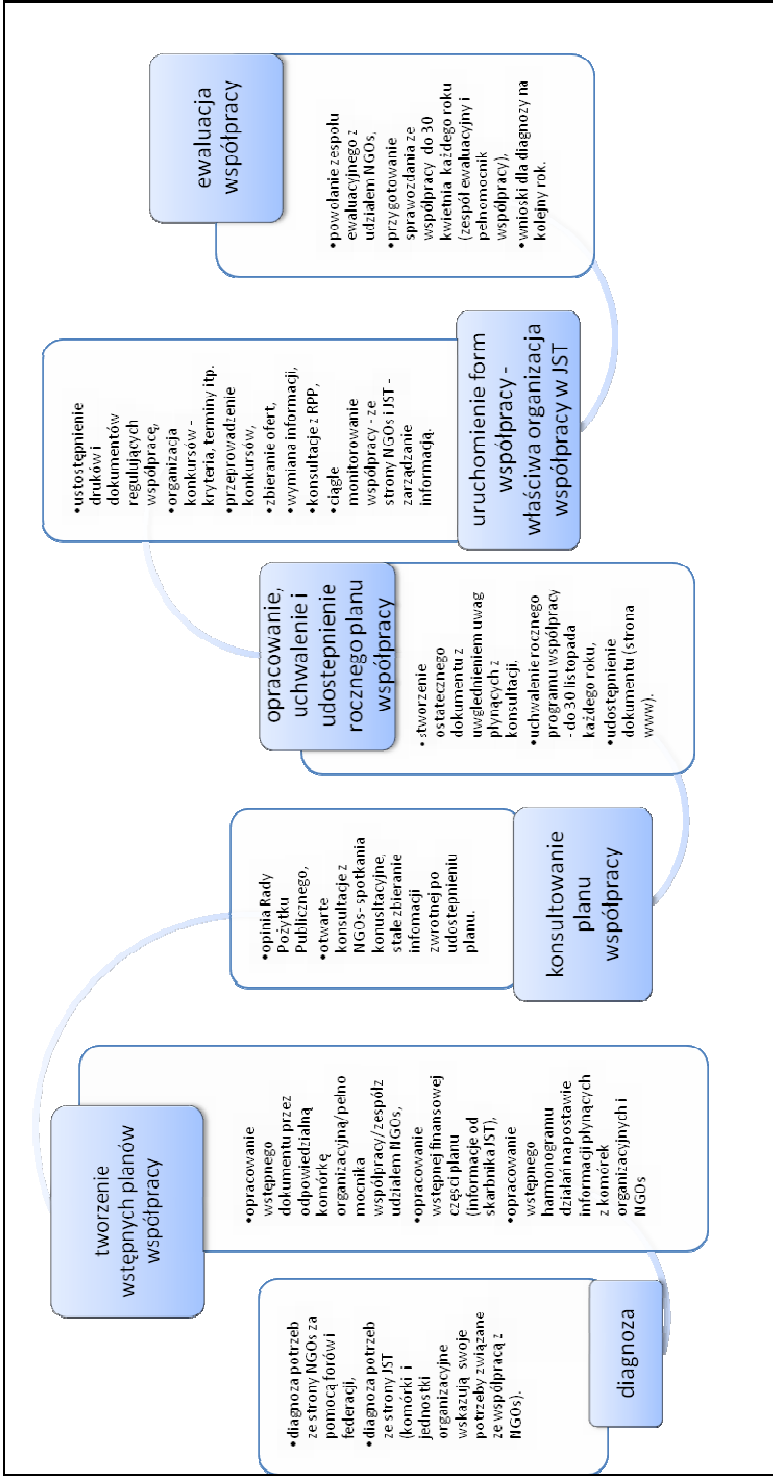
dawcami. Druga kwestia jest bardziej skomplikowana. Część organizacji nie potrzebuje środków finansowych od jednostek samorządu terytorialnego, gdyż działają bardziej poprzez kapitał ludzki, w oparciu o aktywność swoich członków i wolontariuszy, niż przez wykorzystywanie innych zasobów. Jednocześnie w trakcie upowszechniania różnych form współpracy, jak również promocji zróżnicowanych działań organizacji pozarządowych, samorządy marginalnie wspominają o tych organizacjach, które z nimi nie współpracują. Organizacje pozarządowe skarżą się, że przez słabe relacje z samorządem, nie są one doceniane. Także organizacje budujące swój potencjał ekonomiczny na bazie zewnętrznych środków, które nie płyną z lokalnych czy regionalnych samorządów, są marginalizowane w całym systemie współpracy.

Potencjał ekonomiczny samorządów nie jest kluczowym elementem wpływającym na współpracę z organizacjami pozarządowymi. Wiele samorządów o słabym potencjale prowadzi rozległą współpracę z działającymi na ich terenie organizacjami pozarządowymi. Istotniejsza wydaje się być kultura współdziałania w konkretnym urzędzie, która przejawia się w dążeniu do zwiększania własnej sprawności dzięki współpracy z trzecim sektorem. Można ją postrzegać jako element kultury organizacyjnej, rozumianej jako jeden z wielu elementów organizacji lub jako zmienną pośredniczącą w korelacjach pomiędzy innymi zmiennymi organizacyjnymi. Na poziomie podstawowych założeń oraz norm i wartości, które są istotą kultury organizacyjnej organizacje pozarządowe i urzędy różnią się między sobą, co znacznie utrudnia współpracę.

4.3. Propozycje standaryzacji modeli współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych

Na podstawie zidentyfikowanych sekwencji działań w procesach współpracy organizacji publicznych i organizacji pozarządowych oraz odkrytych luk i barier utrudniających budowanie współpracy można stworzyć ogólny model procesów współpracy (rys. 3).

Rys. 3. Ogólny model współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

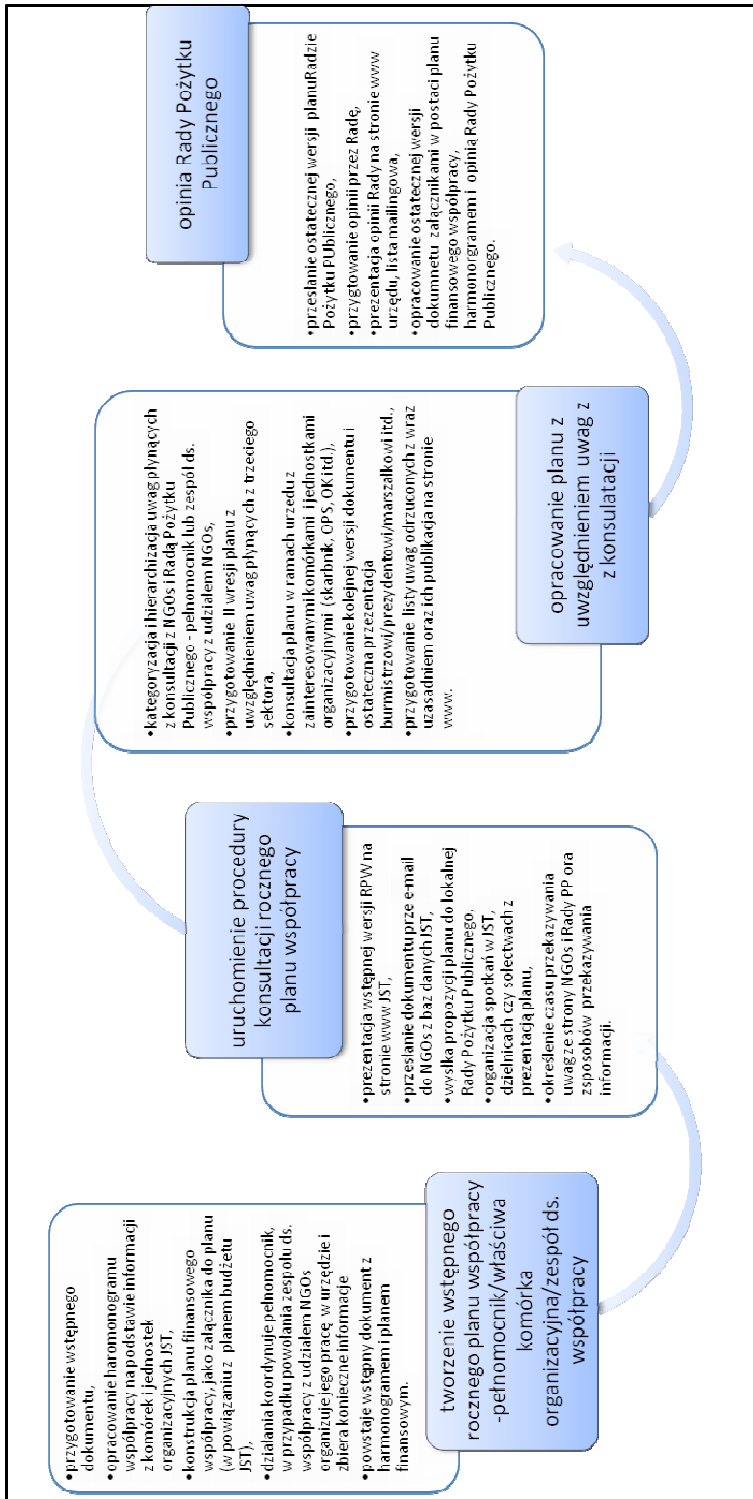


Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 2010 r.

Ma on charakter uproszczony, jednocześnie wyróżnia dość ogólnie kluczowe podprocesy (składające się na całościowy proces współpracy) oraz uwzględnia podstawowe sekwencje działań i sposobów procedowania.

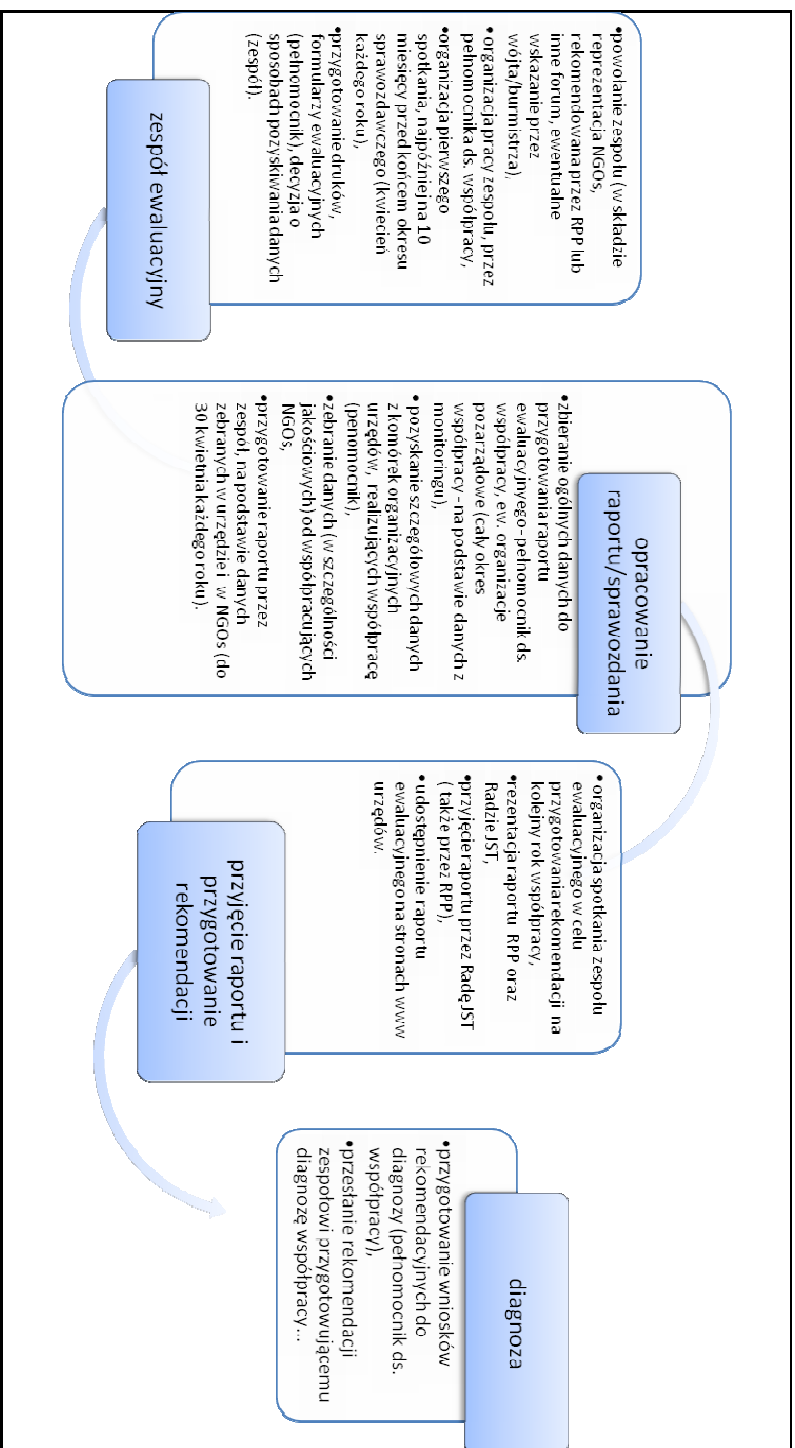
Każdy z zaznaczonych na niebiesko na rys. 3 podprocesów (diagnoza, wstępne opracowanie planu itp.) można modelować w podobny sposób, określając sekwencję działań dla poszczególnych podprocesów, np. dla diagnozy współpracy czy konsultacji planu lub organizacji współpracy w JST. Przykłady modelowania na podstawie wyników badań prezentują rys. 4 i 5.

Rys. 4. Model konsultowania planu współpracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 2010 r.

Rys. 5. Model ewaluacji współpracy



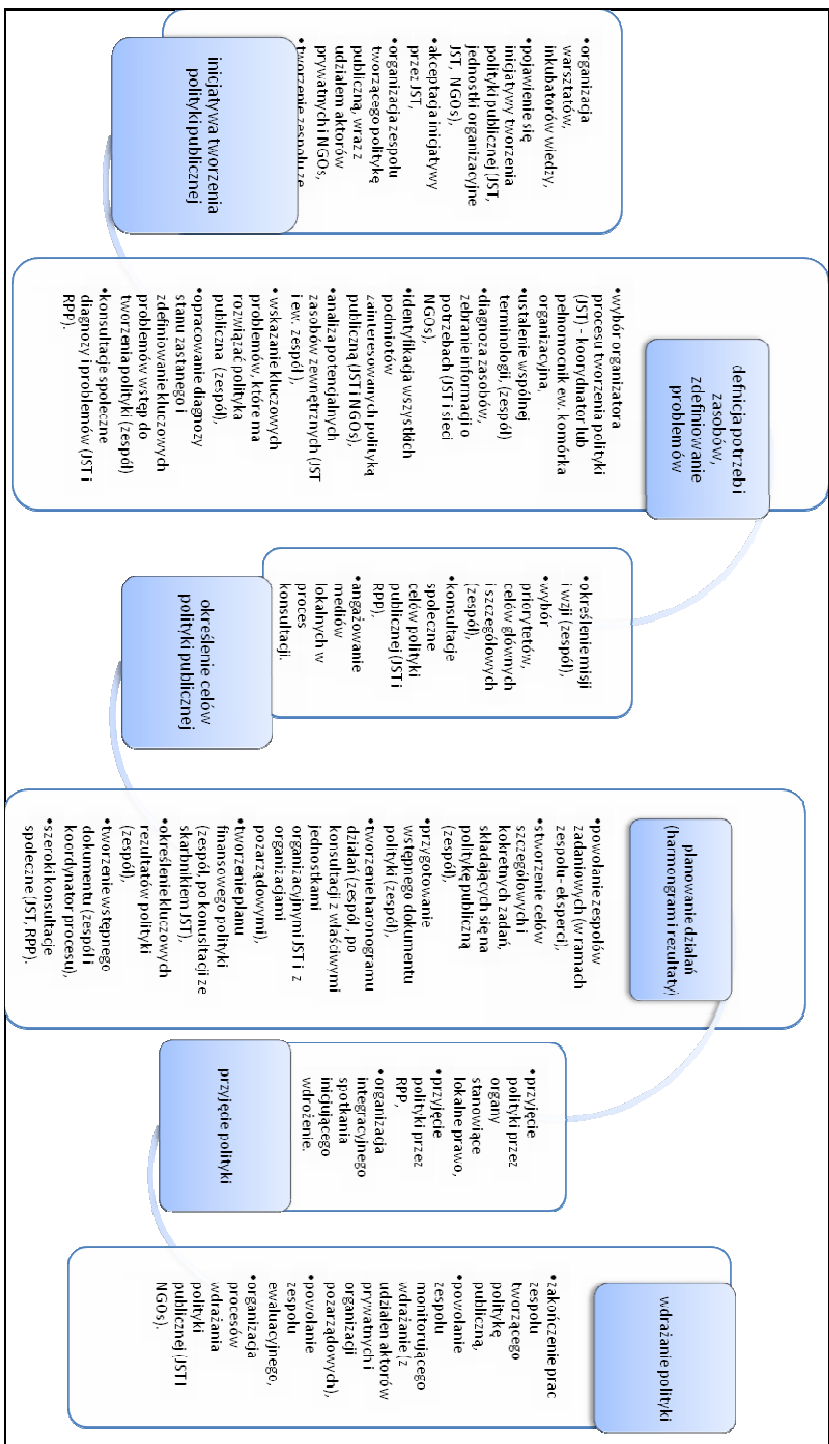
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 2010 r.

Dla porównania warto zaprezentować także zidentyfikowane w polskich badaniach (Matczak i inni, 2011) procesy tworzenia i realizacji polityk publicznych z udziałem organizacji pozarządowych. Obejmują one dwie główne formy współpracy organizacji pozarządowych i publicznych, które zakłada ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: wspólne tworzenie projektów aktów normatywnych i wykonywanie zadań publicznych przez trzeci sektor. Na wspomniany wyżej proces składa się kilka zasadniczych etapów:

- zidentyfikowanie potrzeb i zasobów oraz zdefiniowanie problemów – diagnoza stanu zastanego;
- określenie celów polityki publicznej, w szczególności konsultowanie materiałów roboczych i prowadzenie szerokich konsultacji społecznych;
- planowanie działań wraz z harmonogramem i oczekiwanymi rezultatami;
- przyjęcie programu lub strategii (najczęściej przez organy uchwałodawcze – rady gminy, miasta, powiatu czy sejmiki wojewódzkie)
- wdrażanie polityki publicznej i ocena realizacji programu/strategii.

Ogólny model procesów tworzenia polityk publicznych prezentuje rys. 6.

Rys. 6. Procesy tworzenia polityki publicznej z udziałem organizacji pozarządowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 2010 r.

W ostatnich latach stale rosły oczekiwania co do jakości współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi i przynoszonych przez nią korzyści. W niektórych samorządach obie strony współpracy uważają ją za korzystną, przynosi ona efekty w postaci zwiększenia dostępności i jakości usług publicznych czy też większej aktywności i partycypacji obywatelskiej. Czasami ma jednak charakter fasadowy, co wynika w dużej mierze z lokalnych uwarunkowań organizacyjnych (zarówno słabości urzędów, jak i organizacji pozarządowych), politycznych, społecznych, a także ekonomicznych. Nałożone wymagania prawne często są realizowane tylko pozornie. Szczegółowa charakterystyka procesów współpracy i ich modelowanie mogą pozwolić na stworzenie ram współpracy dla tych samorządów, którym trudno wypracować własny model w ramach funkcjonujących ogólnych uwarunkowań prawnych, wbrew pozorom bowiem przepływ wiedzy w tym obszarze nie jest wystarczający.

Modelowanie procesów współpracy, szczegółowa charakterystyka i odpowiedni sposób procedowania mogą pomóc w tworzeniu w samorządach własnych praktyk, dostosowanych do indywidualnych potrzeb, a jednocześnie uwzględniających niezbędne i kluczowe etapy. Z drugiej jednak strony rodzi się pytanie, na ile stworzone modele współpracy można wykorzystać na potrzeby standaryzacji. W jakich obszarach procesów współpracy wprowadzić określone standardy? Jak to zrobić, by nie doprowadzić do przywoływanego często w dyskusjach przeregulowania? Czy wystarczy metoda rozpowszechniania dobrej praktyki w postaci modeli procesów współpracy rekomendowanych jako te, które będą przynosić korzyści zarówno samorządom, jak i trzeciemu sektorowi? Czy może należy odgórnie wprowadzać standardy współpracy, zmuszając samorządy i organizacje pozarządowe do określonego sposobu postępowania i procedowania, gdyż czekanie przez kolejne lata na rozwój współpracy może być zbyt kosztowne? Niestety nie ma tutaj jednoznacznej odpowiedzi. Opisanie powyżej modele procesu współpracy prezentują w sposób ogólny schematy postępowania w wielu polskich samorządach. Ich analiza może pozwolić na odkrycie luk i barier, które w pierwszej kolejności należy wyeliminować, nie tylko dlatego, by łatwiej modelować proces współpracy, ale przede wszystkim, by podnosić jej jakość.

ROZDZIAŁ V

INNOWACYJNOŚĆ JAKO WYNIK WSPÓŁPRACY ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I PUBLICZNYCH

Współdziałanie organizacji pozarządowych z organizacjami publicznymi od kilkunastu lat jest w Polsce przedmiotem wielu dyskusji, badań i analiz. Szczególnego wymiaru współpraca tych organizacji nabrała po 2003 r., wraz z uchwaleniem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Organizacje pozarządowe zyskały formalne prawo do realizacji określonych zadań publicznych. Tłem tej aktywności jest założenie, że wykonują usługi publiczne sprawniej, elastyczniej, a ich działania cechują się innowacyjnością. Szczególne uznanie budzi kreowanie przez nie innowacji w sferze usług publicznych, rozumianych tutaj jako ten typ usług, które realizują interes publiczny – czyli służą celom wyższym, istotnym dla całej wspólnoty obywateli, zgodnie z podzielanymi wartościami i stanowionymi celami (Kozuch, Kozuch, 2008, s. 28). Dlatego też istotne wydaje się poznanie warunków tworzenia innowacji w sferze usług publicznych powstałych w ramach współpracy organizacji pozarządowych i publicznych (najczęściej administracji samorządowej), wskazanie kluczowych typów innowacji i obszarów usług publicznych, w których występują, jak również rekonstrukcja procesu tworzenia innowacji w sferze usług w kontekście współdziałania tych dwóch typów organizacji.

5.1. Innowacyjność w organizacjach pozarządowych

J. Schumpeter, twórca pojęcia innowacji na gruncie nauk społecznych, określił innowacje jako wszelkie możliwe zmiany w produkcji i dystrybucji produktów i usług. Zmiany te mogą polegać na:

- wprowadzeniu na rynek nowego produktu lub usługi, jak również zmianie już istniejących w celu podniesienia ich jakości i użyteczności,
- wprowadzeniu nowej metody produkcji, opartej na odkryciach i wynalazkach, jak również ulepszenia opartego na istniejącym już stanie wiedzy,
- ekspansji na nowe rynki,
- wykorzystaniu nowych zasobów (surowców i podzespołów),
- wprowadzeniu nowych form organizacji pracy i relacji z klientami i otoczeniem (Gruszecki, 2006, s. 195–196).

Późniejsze definicje innowacji w większości wywodzą się z ujęcia Schumpetera, zakładają jednak różne spojrzenie na stopień nowości, obszar wdrażania zmian czy efekty dla przedsiębiorstw i rynku (Nowacki, 2010). Koncentrują się wokół odbiorców produktów organizacji, ryzyka i niepewności związanych z adaptacją innowacji, wdrożeniem twórczych pomysłów, jak również podkreślają znaczenie innowacji w utrzymywaniu się na rynku (Storoniak-Palczak, 2010). Najczęściej innowacja jest rozumiana jako proces, organizacyjna zdolność oraz nowy produkt (Kimberly, Evanisko, 1981). Warto podkreślić, że większość definicji tego pojęcia odnosi się do zmian w przedsiębiorstwach, rzadziej w organizacjach publicznych i pozarządowych.

Współczesne zainteresowanie innowacjami wynika z postrzegania ich jako źródła ekonomicznego wzrostu, budowania przewagi konkurencyjnej przez przedsiębiorstwa, jak również rozwoju usług publicznych (Damanpour, Walker, Avellandela, 2009). Innowacje są uznawane za źródło organizacyjnej zmiany, wzrostu, zwiększenia efektywności zarówno w organizacjach komercyjnych, jak i publicznych (Damanpour, Sneider, 2008).

Istnieje wiele typologii innowacji. Najczęściej wyróżnia się innowacje produktowe i procesowe (Light, 1998). Klasyczny podział innowacji zaproponowali w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku F. Damanpour (1987) oraz J.R. Kimberly, M. Evanisko (1981), opisując trzy główne typy innowacji w organizacjach, wyróżnione ze względu na posiadane przez te organizacje atrybuty. Chodzi tu o innowacje:

- technologiczne – rozumiane jako innowacje wprowadzające zmiany

w narzędziach, technice, systemach technologicznych, jak również w produktach i usługach. Przykładowo w organizacjach pozarządowych mogą to być strony internetowe, programy do prowadzenia baz danych, programy księgowe itp., ale także zakup nowoczesnego sprzętu pozwalającego na usprawnienie realizacji usług,

- organizacyjne (w latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia nazywane administracyjnymi) – rozumiane jako te, które powodują zmiany struktur organizacyjnych lub wprowadzają nowe procesy zarządcze w organizacji. Są to nowe sposoby rekrutacji czy selekcji pracowników i wolontariuszy w organizacji, elastyczny czas pracy, stosowanie nowych dla organizacji technik zarządzania;
- pomocnicze – rozumiane jako świadczenie usług (zwykle przez sektor publiczny i pozarządowy), wykraczających poza te, które można określić jako tradycyjne i wynikające z głównych celów organizacyjnych. Zwykle decyzja o ich wdrażaniu nie jest podejmowana tylko przez ciała zarządzające organizacją, lecz także konsultowana z interesariuszami. Mają one charakter w dużej mierze zewnętrzny, w odróżnieniu od innowacji technologicznych i organizacyjnych, które powstają wewnątrz organizacji, dlatego nazywa się je innowacjami przekraczającymi granice organizacyjne. Do tej grupy innowacji F. Damanpour (1987) zaliczył także innowacje marketingowe, obejmujące wprowadzanie zmian w sferach działalności marketingowej organizacji, podkreślając jednocześnie, że tego typu innowacje są także charakterystyczne dla organizacji komercyjnych (por. Nowacki, 2010, s. 31).

M.T.H. Meeus i C. Edquist (2006) zestawili ugruntowane w literaturze typologie innowacji, proponując wyróżnienie innowacji produktowych (w tym innowacji dóbr i usług) oraz innowacji procesowych (technologicznych i organizacyjnych). Kluczowe w tej typologii jest wskazanie innowacji usługowych, które mogą zawierać w sobie wszelkie innowacje tworzone przez sektor publiczny czy pozarządowy w obszarze usług publicznych.

W szerszym znaczeniu innowacje w sferze usług publicznych mogą być rozumiane jako innowacje społeczne, czyli wprowadza-

nie zmian dotyczących poprawy warunków ekonomicznych i jakości życia określonych grup społecznych. Innowacje społeczne wiążą się ze zmianami w pomocy społecznej, z zatrudnieniem bądź rozwojem społeczności lokalnych. Ich celem jest doprowadzenie do zmian w dotychczasowej praktyce działania organizacji publicznych, a w konsekwencji w praktyce społecznej i politykach publicznych. Innowacje społeczne często traktuje się jeszcze szerzej, jako generowanie i wdrażanie nowych pomysłów, dla realizacji wspólnych celów – innymi słowy, rozprzestrzenianie się nowych koncepcji społecznej organizacji i ładu społecznego, wraz z pojawianiem się nowych instytucji czy nowych idei funkcjonowania państwa (Mumford, 2002).

Niektórzy badacze wyróżniają także pojęcie innowacji obywatelskich, postrzeganych jako kreowanie nowych albo modyfikacja istniejących konwencji, struktur, relacji, instytucji i praktyk, funkcjonujących dla obywatelskich korzyści, tworzonych przez świadomych i zaangażowanych obywateli (Fowler, 2000). Ten rodzaj innowacji także należy zaliczyć do obszaru innowacji społecznych, będących jednak domeną organizacji pozarządowych.

W procesowym rozumieniu innowacji istotne jest wskazanie na etapy zmian, które składają się na innowacje. J.A. Schumpeter wyodrębnił trzy fazy w procesie zmian - pomysł (*invention*), wprowadzenie innowacji (*innovation*) oraz rozpowszechnienie (*difusion*) (Gruszecki, 2006). Niektórzy badacze twierdzą, że proces innowacji składa się z inicjacji i wdrażania. Jeszcze inni podkreślają znaczenie transferu wiedzy i przepływu informacji, które przyczyniają się do tworzenia myśli innowacyjnej, a następnie wskazują na konieczność absorpcji innowacji i wreszcie jej dyfuzji (Nowacki, 2010). To spojrzenie zwraca uwagę także na różne perspektywy spojrzenia na innowacje – jedni badacze bardziej koncentrują się na inicjacji, inni zaś innowację kojarzą głównie z etapem wdrożenia, podkreślając, że mamy z nią do czynienia raczej w fazie adaptacji, a nie pojawienia się idei (Damanpour, 1987).

Zdolność do kreowania innowacji jest przez wielu autorów uznawana za inherentną cechę organizacji pozarządowych. Jako kluczowy argument wymienia się ich niedochodowy charakter, sprawiający, że są one bardziej elastyczne i skłonne do ryzyka w obszarze wdrażania nowych idei i pomysłów i są do ich tworzenia predestynowane. (Salomon i inni, 2000). Dzieje się tak z powodu

specyfiki celów organizacyjnych i form działania trzeciego sektora. Ta koncepcja jest jednak dość krytykowana, uznaje się bowiem, że nie do końca można empirycznie potwierdzić tą wyjątkową wewnętrzną zdolność do kreowania innowacji (Osborne, 1998).

Wśród wewnątrzorganizacyjnych czynników generujących innowacje w organizacjach pozarządowych wskazuje się na przywództwo, które może współtworzyć kulturę i struktury organizacyjne sprzyjające innowacjom, a także wspierać ich wdrażanie (Jaskyte, 2004). Podkreśla się także, że innowacjom sprzyjają demokratyczny i partycypacyjny styl kierowania oraz transformacyjne przywództwo. Potwierdza to wnioski K. Obłója (2001, s. 134–138), który dowodzi, że przywódca transformacyjny jest w stanie zrewolucjonizować organizację, tchnąć w nią ożywczego ducha, dopasować firmę do otoczenia, być szybszym od konkurentów. Z kolei S. Osborne (1998) twierdzi, że zdolność do kreowania innowacji społecznych przez organizacje pozarządowe nie jest związana tylko z ich strukturami organizacyjnymi czy kulturą organizacyjną (środowiskiem wewnętrznym organizacji), lecz przede wszystkim z relacjami z organizacjami publicznymi i zdolnościami do tworzenia sieci powiązań z różnymi podmiotami (Osborne, 1998).

Podkreśla się, że wpływ na generowanie i wdrażanie innowacji mają także zarządy organizacji pozarządowych – ich skład, style kierowania i zakres odpowiedzialności (Monteduro, Hinna, Ferrari, 2008). Innowacyjne organizacje pozarządowe w świetle badań najczęściej (Osborne, 2008):

- są stosunkowo młodymi organizacjami, powstałymi w ostatnich pięciu latach,
- zatrudniają płatny personel,
- koncentrują się na świadczeniu usług, a nie na wspieraniu swoich członków (częściej są to organizacje usługowe a nie samopomocowe),
- mają znaczące wpływy pochodzące z sektora publicznego.

S. Osborne, czołowy badacz innowacji w organizacjach pozarządowych, identyfikuje cztery kluczowe typy zmian organizacyjnych, które wiążą się z innowacjami Osborne, 1998):

- totalne – zmiany powodują kreowanie nowej tożsamości organizacyjnej, nowych celów organizacyjnych, w tym pojawienie się nowych usług i beneficjentów,
- ekspansywne – zmiany przejawiają się głównie w rozszerzeniu zestawu usług w ramach dotychczasowych obszarów działania, z ewentualnym rozszerzeniem grup beneficjentów,
- ewolucyjne – zmiany dotyczą dostarczania nowych usług tym samym grupom odbiorców,
- rozwojowe – istniejące usługi organizacji są modyfikowane i poprawiane.

Inni badacze łączą kwestię pojawienia się i wdrażania innowacji przez organizacje pozarządowe z procesami podejmowania decyzji, posiadaną wizją i ograniczeniami finansowymi. Wyróżnia się trzy kluczowe postawy organizacji pozarządowych w stosunku do innowacji (Hull, Lio, 2006):

- niechęć organizacji do podejmowania ryzyka,
- brak specjalistycznej wiedzy potrzebnej do generowania innowacji,
- dominujące przekonanie o konieczności utrzymywania określonej stabilności organizacyjnej zamiast nastawienia na ekspansję i wzrost.

5.2. Innowacje społeczne organizacji pozarządowych jako wynik współdziałania z sektorem publicznym

Organizacje pozarządowe w dużej mierze są źródłem innowacji w sferze usług świadczonych różnym grupom społecznym, zwłaszcza na styku z organizacjami publicznymi, podczas realizacji usług publicznych (Monteduro i inni, 2009). Podkreśla się coraz częściej, że kooperacja sektora pozarządowego i publicznego obfituje w innowacje w obszarze usług społecznych, zwraca się także uwagę, że w krajach anglosaskich wymóg innowacyjnych rozwiązań w usługach publicznych (zwłaszcza w sferach dotyczących problemów społecznych) jest często jednym z kluczowych kryteriów oceny proponowanych rozwiązań i w efekcie pozwala na uzyskanie zainteresowania sektora publicznego i koniecznych funduszy (Osborne, 2008). Kreowanie i wdrażanie innowacji przez organizacje publiczne w sferze usług publicznych jest ograniczane

przez brak środków finansowych i biurokratyczne ograniczenia, utrudniające testowanie nowych rozwiązań. Z kolei innowacyjność organizacji pozarządowych pozwala im przyjąć wiodącą rolę w grupie dostawców usług publicznych. W literaturze przedmiotu pojawiały się już teorie po części wyjaśniające rosnące znaczenie organizacji pozarządowych w odniesieniu do roli sektora publicznego we wdrażaniu innowacji. W świetle teorii J. Douglasa rozwój organizacji pozarządowych jest wynikiem braku możliwości świadczenia usług publicznych na odpowiednim dla potrzeb społecznych poziomie (Douglas, 1987). To ograniczenie sektora publicznego, przerost biurokracji, a w konsekwencji brak różnorodności i kreatywności prowadzi do współdziałania państwa i trzeciego sektora w świadczeniu usług publicznych. Organizacje pozarządowe, według tej teorii, mogą sobie pozwolić na testowanie innowacyjnych rozwiązań w sferze świadczenia usług publicznych, które po pomyślnym sprawdzeniu stają się powszechną praktyką, zaś jeśli nie przynoszą pożądanych zmian społecznych, mogą zostać pominięte. Przykładem tego typu rozwiązań jest „zielona rewolucja”, zapoczątkowana przez Fundację Rockefellera.

Współdziałanie organizacji pozarządowych z organizacjami publicznymi w świadczeniu usług publicznych może przybierać różne formy (Osborne, Chew, McLaughin, 2008). Obejmuje ono:

- tradycyjną aktywność organizacji w dostarczaniu specjalistycznych usług publicznych, bez wprowadzania zmian czy innowacji,
- rozwojową aktywność organizacji trzeciego sektora, zaangażowaną w przyrost świadczonych przez nie usług,
- innowacyjną aktywność organizacji pozarządowych, w świetle której pojawia się nowy typ usługi lub nowa grupa docelowa.

5.3. Tworzenie innowacji w ramach procesów współpracy organizacji pozarządowych i publicznych

Badania przeprowadzone w małopolskich samorządach i organizacjach pozarządowych w 2010 r. wykazały, że większość wspólnych działań organizacji pozarządowych i organizacji publicznych (administracji samorządowej) ma charakter tradycyjnej

aktywności w dostarczaniu usług publicznych, bez wprowadzania zmian czy innowacji. Ten stan rzeczy można powiązać z silniejszym wpływem organizacji publicznych w ustanawianiu celów współpracy. Można zauważyć bowiem, że tam, gdzie asymetria w ustanawianiu celów i obszarów współpracy przy wykonywaniu określonych zadań publicznych nie istnieje, organizacje pozarządowe mogą silniej wspierać realizację celów społecznych związanych z ich kluczową aktywnością i w efekcie co najmniej rozszerzać zakres swoich usług lub generować innowacje społeczne. Tradycyjnej aktywności organizacji trzeciego sektora przy współdziałaniu sprzyjają także inne czynniki, wśród których można wymienić:

- silne klientelistyczne wpływy niektórych organizacji, utrwalających wieloletnią dystrybucję środków przeznaczonych na współdziałanie i w efekcie realizację zadań publicznych, która skutkuje przekazywaniem środków organizacjom zajmującym się kulturą fizyczną i sportem,
- niejednoznaczności związane z podejmowaniem decyzji przez administrację samorządową w sferze finansowania działań organizacji pozarządowych, co ogranicza ich aktywność, jak również wybór tych form i obszarów współdziałania, które są korzystne tylko z perspektywy sektora publicznego,
- wydłużanie lub odkładanie w czasie procesu podejmowania decyzji w sprawach współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Badania przeprowadzone w 2010 r. wykazują także, że działania rozwojowe i innowacyjne w obszarze współpracy organizacji pozarządowych i publicznych w dużej mierze zależą od wymienionych poniżej uwarunkowań.

Środki pochodzące z Unii Europejskiej i system ich wykorzystywania sprzyja tworzeniu innowacji w sferze usług publicznych. Systemy oceny wniosków wymagają wykazania nowatorskiego podejścia do problemu. Coraz częściej w samorządach, przy dużych środkach przeznaczanych na współdziałanie z organizacjami pozarządowymi, ogłasza się konkursy na nowatorskie i oryginalne sposoby realizacji usług publicznych.

Środki pochodzące z UE pomagają w zwiększeniu niezależności sektora pozarządowego i dają możliwość większej aktywności, po-

dejmowania własnych inicjatyw i realizowania projektów w ramach realizacji usług publicznych. W efekcie dotacje przyczyniają się do budowy potencjału intelektualnego organizacji i wzmocnienia ich pozycji w relacjach z sektorem publicznym.

Innowacyjności sprzyja tworzenie zespołów międzysektorowych, powołanych do rozwiązywania ważnych problemów społecznych i poprawy jakości usług publicznych. Konieczne jest jednak dobre rozpoznanie różnych interesariuszy we współdziałaniu.

Wyraźnie można dostrzec, że międzysektorowe zespoły zadaniowe, przygotowujące innowacyjne projekty usług publicznych, tworzą się w tych dziedzinach życia społecznego, gdzie organizacje publiczne nie ogrywają w pełni swych ról. Dzieje się tak z powodu niewystarczających zasobów lub kompetencji, by w pełni realizować potrzeby społeczne. Innymi słowy, warunki korzystne dla innowacyjnego świadczenia usług publicznych z udziałem organizacji pozarządowych występują wtedy, gdy mamy do czynienia z pewną symetrią w ustanawianiu celów i sposobów ich realizacji. Tam, gdzie sektor publiczny pełni silną i decydującą rolę, innowacyjne pomysły płynące z sektora pozarządowego mają zdecydowanie mniejszą szansę na wdrożenie.

Innowacje w obszarze usług będące efektem współdziałania są wprowadzane najczęściej w dziedzinie usług społecznych (pomoc rodzinie, opieka i ochrona praw dziecka, niepełnosprawność), stosunkowo słabo zagospodarowanych przez sektor publiczny, pomimo istnienia wyspecjalizowanych służb publicznych świadczących ustawowe usługi. Sektor publiczny wyraźnie dostarcza usług bazowych, szukając rozwiązań projakościowych i proinnowacyjnych, oczekuje wsparcia ze strony sektora pozarządowego.

Dużą rolę w tworzeniu innowacyjnych rozwiązań w sferze usług publicznych odgrywa potencjał ekonomiczny organizacji publicznych – gmin, powiatów i województw. W małych JST czynnikiem stymulującym mogą być silne organizacje pozarządowe, umiejętności jednostek samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu zewnętrznych środków finansowych oraz silne i wieloorganizacyjne poziome więzi w postaci *local governance*.

Przeprowadzone badania pozwalają na wskazanie kilku kluczowych cech organizacji pozarządowych i publicznych, które

dzięki współdziałaniu tworzą innowacje w sferze usług publicznych.

Większość działań rozwojowych i innowacyjnych w sferze usług publicznych dotyczy organizacji pozarządowych, które od wielu lat współpracują z sektorem publicznym – współdziałanie nie ma charakteru jednorazowego, incydentalnego, lecz najczęściej poparte jest wieloletnim wspólnym doświadczeniem. Innymi słowy, organizacje publiczne i pozarządowe muszą być nastawione na współdziałanie, m.in. w sferze organizacji pracy, tworzenia struktur organizacyjnych przyjaznych współdziałaniu.

Sieć współpracy podmiotów publicznych i pozarządowych jest rozbudowana, często uzupełniona grupami kooperacyjnymi wewnątrz własnych sektorów – skłonność do tworzenia rozległych sieci powiązań poza organizacją dotyczy obu typów organizacji.

Organizacje publiczne szukające rozwojowych i innowacyjnych rozwiązań w sferze usług publicznych poszukują także sojuszników i kooperantów wśród własnych jednostek organizacyjnych, które włączają w sieć współpracy (np. urzędy miast pracują z takimi jednostkami, jak miejskie ośrodki pomocy społecznej), innymi słowy, wykorzystują kooperację wewnątrz większych struktur publicznych.

Innowacja lub rozwojowy typ usługi pojawia się tam, gdzie istnieje stosunkowo wysoki poziom zaufania zarówno organizacji pozarządowych do publicznych, jak i odwrotnie.

Elastyczność organizacji publicznych polegająca na uproszczonym procesie podejmowania decyzji i skłonności do wykorzystywania różnych form współpracy sprzyja pomysłom innowacyjnym w świadczeniu usług publicznych.

Innowacyjność i rozwojowość w obszarze usług publicznych wymaga określonego poziomu instytucjonalizacji organizacji pozarządowych i podniesienia profesjonalizacji zarządzania. Przejawia się to w szczególności w zatrudnianiu pracowników etatowych, rozległej i celowo budowanej historii zrealizowanych projektów oraz dużej stabilności działania (trwałość, stałe i zdywersyfikowane, choć niekoniecznie wysokie źródła finansowania działalności).

Innowacyjność i rozwojowość w obszarach usług publicznych pojawia się prawie wyłącznie w organizacjach pozarządowych i publicznych o wysokich kompetencjach organizacyjnych.

Silna specjalizacja celów i koncentracja działań organizacji pozarządowych sprzyja tworzeniu innowacyjnych pomysłów w realizacji zadań publicznych.

Proces tworzenia i wdrażania innowacji w sferze realizacji usług publicznych przez organizacje pozarządowe w Polsce można podzielić na trzy etapy, zgodnie z propozycją T. Browna i J. Wyatta (2010) – inspiracji, tworzenia idei (*ideation*) i wdrażania (implementacji).

Etap inspiracji najczęściej obejmuje pomysły, które pojawiają się w organizacjach pozarządowych. Ich doświadczenia i zrealizowane wcześniej projekty, jak również szerokie kontakty z klientami pozwalają dostrzegać problemy i wskazywać na sposoby ich rozwiązywania. W tradycyjnej aktywności w ramach realizacji usług publicznych faza inspiracji nie występuje, konkretne usługi publiczne wykonywane przez organizacje pozarządowe zwykle są definiowane i określane dość szczegółowo przez organizacje publiczne. Z roku na rok powielane są propozycje usług, ewentualnie rozszerza się ich zakres o nowych klientów czy obszar działania. Rozpoznanie występuje stosunkowo rzadko. Faza inspiracji w innowacyjnych usługach publicznych obejmuje zbieranie danych, analizowanie dotychczasowych rozwiązań w obszarze własnej aktywności, a także innych organizacji. Należy zwrócić uwagę, że w fazie inspiracji organizacje pozarządowe, które chcą w sposób innowacyjny rozwiązywać problemy grup społecznych, do których kierują swe usługi, poszukują rozwiązań w zagranicznych doświadczeniach swoich partnerów pozarządowych. Fazie inspiracji i aktywności innowacyjnej sprzyja wysoki i zróżnicowany poziom kompetencji zaangażowanych pracowników, wolontariuszy czy członków organizacji, jak również stosunkowo ściśle określone cele organizacyjne (np. koncentracja na pomocy rodzinom zastępczym czy dzieciom narażonym na różne zagrożenia). Charakterystyczne dla tej fazy procesu innowacji jest powoływanie zespołu, najczęściej złożonego z różnych podmiotów, tworzenie sieci współdziałania dla właściwej diagnozy problemu, który współdziałające podmioty chcą rozwiązać w ramach wspólnego projektu.

Faza tworzenia idei polega na generowaniu pomysłów, wśród których może pojawić się jeden innowacyjny. Istotną rolę może odgrywać tutaj zespół zgłaszający różne pomysły i koncepcje. Na-

leży zwrócić uwagę na kwestię sił hamulcowych, które w tej fazie mogą się pojawić w trakcie generowania pomysłów. Siły te są stosunkowo często identyfikowane podczas współpracy między sektorem publicznym i pozarządowym – stanowią je komórki i stanowiska odpowiedzialne za stronę formalną projektów oraz za kwestie finansową. W jednostkach samorządu terytorialnego są to najczęściej komórki związane ze skarbnikami gmin i powiatów. T. Brown i J. Wyatt (2010) postrzegają te siły w organizacjach jako naturalne, dążące do upraszczania i powielania pewnych rozwiązań. Rolę hamulca mogą pełnić także zewnętrzni regulatorzy funkcjonowania organizacji publicznych – np. Regionalne Izby Obrachunkowe.

Nowe pomysły z reguły pojawiają się jako pokłosie doświadczeń członków zespołu – ludzi zaangażowanych w rozwiązanie problemu. Badania pokazują, że pomysły innowacyjne najczęściej są adresowane do konkretnych samorządów i organizacji pozarządowych, choć zdarzają się także pionierskie rozwiązania na skalę kraju (np. opieka nad rodzinami zastępczymi jako inicjatywa organizacji pozarządowej i miasta Warszawy).

Faza implementacji polega na podziale zadań między partnerami, szukaniu zewnętrznych źródeł finansowania i realizacji założonych zadań. Od powodzenia tej części procesu wdrażania innowacji zależy w dużej mierze kontynuacja współdziałania organizacji i potencjalne wdrażanie kolejnych innowacji. Często podział zadań w innowacyjnych projektach wygląda w następujący sposób – za zadania organizacyjne i finansowe bierze odpowiedzialność określona komórka organizacyjna sektora publicznego, zaś za zadania koncepcyjne i merytoryczne odpowiada organizacja pozarządowa.

*

Innowacje w sferze usług publicznych w Polsce w dużej mierze zależą od współdziałania sektora publicznego, ustawowo zobligowanego do ich świadczenia, z sektorem pozarządowym, także uprawnionym do udziału w ich realizacji. Uchwalona w 2010 r. nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zwiększyła możliwości inicjatywy organizacji pozarządowych i ruchów społecznych w realizacji zadań publicznych.

W konsekwencji innowacyjne pomysły, oparte na analizie rzeczywistych potrzeb społecznych, mogą zostać częściej dostrzeżone przez sektor publiczny i wdrożone. Z drugiej jednak strony, jak wynika z badań prowadzonych w 2010 r., współdziałanie obu sektorów w dużej mierze ma charakter tradycyjny, bez poszukiwań innowacji czy chociażby rozszerzenia zestawu oferowanych dzięki współdziałaniu usług publicznych. Kreowanie innowacji w usługach publicznych wymaga nie tylko silnego potencjału finansowego organizacji publicznych, ale w szczególności budowania kultury współdziałania, opartej na zaufaniu i docenieniu wiedzy sektora pozarządowego.

ROZDZIAŁ VI

KULTURA ORGANIZACYJNA JAKO CZYNNIK DETERMINUJĄCY WSPÓLDZIAŁANIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM⁷

Żyjemy w świecie organizacji, w okresie narastającej niepewności i burzliwości otoczenia, wzmożonej konkurencji i permanentnych zmian. Pociąga to za sobą zasadnicze modyfikacje w funkcjonowaniu i zarządzaniu organizacjami. Pojedynczym podmiotem, bez względu na obszar i charakter ich działania, coraz trudniej budować przewagę konkurencyjną, rozumianą jako „różnica między dwoma konkurentami w dowolnym wymiarze, która jednemu z nich pozwala tworzyć lepszą wartość dla klienta czy beneficjenta niż drugiemu” (Fryzeł, 2004, s. 19). Szczególnego znaczenia nabiera proces sprawnego współdziałania, umożliwiający wystąpienie efektu synergii oraz generowanie konkretnych korzyści płynących ze współpracy.

Zasada partnerstwa stanowi jedną z kluczowych zasad polityki spójności Unii Europejskiej. Powiązana z zasadą subsydiarności, promująca podejmowanie decyzji na szczeblu najbardziej kompetentnym do ich wykonania w kontekście rozszerzonej sieci współpracy, która gromadzi zasoby i doświadczenia, tworzy podstawę wdrażania europejskiej polityki spójności. Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności podkreślają wagę wspólnego zaangażowania podmiotów publicznych różnego szczebla oraz partnerów społecznych, szczególnie w obszarach, w których niezbędna jest większa bliskość.

Współpraca organizacji pozarządowych z organizacjami publicznymi w Polsce regulowana jest ustawą z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Gwarantowała ona organizacjom pozarządowym m.in. formalne prawo

⁷ Autorem tego rozdziału jest Dawid Hoinkis.

do realizacji określonych zadań publicznych. Kilka lat obowiązywania ustawy pozwoliło na zebranie wiedzy dotyczącej praktycznego funkcjonowania poszczególnych przepisów i wypracowanie propozycji zapisów nowelizacji, przyjętej przez Sejm i podpisanej 12 lutego 2010 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Najważniejsze zmiany w ustawie dotyczyły kwestii definicji organizacji pozarządowych, statusu organizacji pożytku publicznego, form współpracy organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym i władzami centralnymi (np. powołanie Rad Działalności Pożytku Publicznego, możliwość uchwalania programów współpracy samorządu z organizacjami), działalności odpłatnej pożytku publicznego, konkursów ofert, możliwości zlecania organizacjom pozarządowym realizacji zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert (przy zachowaniu określonych wymagań) czy inicjatyw lokalnych.

Badania jakościowe małopolskich organizacji publicznych i pozarządowych pozwoliły na wyszczególnienie kluczowych warunków sprawnego współdziałania reprezentantów obu sektorów. Jednym z ważniejszych czynników okazała się kultura organizacyjna – miękka determinanta procesu kooperacji. Jej obiektywne i dogłębne poznanie oraz zrozumienie pozostaje wciąż aktualnym wyzwaniem, udało się jednak zaobserwować kilka zasadniczych aspektów, które pozostają szczególnie interesujące i znaczące w kontekście procesu współpracy. Kultura to nade wszystko ludzie, którzy organizują się w jakimś konkretnym celu – ich wiedza, doświadczenie i umiejętności, stopień otwartości i zaufania do partnera (ogólne nastawienie), dobre lub złe chęci, poziom świadomości, charakter i osobowość, pewien system wartości, zasady i normy myślenia oraz postępowania, cała skomplikowana symbolika, w tym język, a także wszystko to, co wspólnie tworzą. Tak rozumiana kultura uznana została za istotną okoliczność współdziałania i stała się przedmiotem niniejszego rozdziału. W przypadku kultury organizacji publicznych pojęcie to poszerzono o style zarządzania w jednostkach terytorialnych.

6.1. Kultura a organizacja

Klasyk zarządzania, P. Drucker, twierdził, że trudno zarządzać czymś, czego nie można zmierzyć. Jego stanowisko mieści się w tradycji, która bywa nazywana anglosasko-japońską. Taka orientacja oznacza ukierunkowanie praktyczne i skłania się ku operowaniu wielkościami kwantyfikowalnymi. Współcześnie coraz częściej mówi się jednak o drugiej, równoległej tradycji w naukach społecznych – określanej jako tradycja kontynentalna europejska. „Skłania się ona ku opisom jakościowym, koncentracji na tym, co złożone i kontekstualne” (Kostera, 1996, s. 11). Postmodernistyczny nurt myślenia o organizacji skupia uwagę na czynnikach miękkich, które mogą decydować o sukcesie bądź porażce danej jednostki. Zarówno teoretycy, jak i praktycy zarządzania coraz częściej koncentrują się na zasobach niematerialnych organizacji.

Wydaje się, że o przewadze konkurencyjnej organizacji może decydować jej niepowtarzalny charakter, pewna osobliwość, pozwalająca zdystansować się wobec innych podmiotów, np. unikatowa kultura organizacyjna. Pojęcie kultury w ogóle sytuuje się na pograniczu wielu nauk, co sprawia, że jest rozpatrywana interdyscyplinarnie. W powszechnym rozumieniu kultura to pewien system wartości, coś ważnego i abstrakcyjnego, zachowania, komunikacja, sposób myślenia, mitologia, bohaterowie, tradycja, historia, preferencje, język, symbole itp. – nie ma jednoznacznej definicji. Pojęcie kultury organizacyjnej znamionuje ta sama przypadłość. Precyzując je na potrzeby badania, uznano za klasykiem i znawcą kultury E. Scheinem, że kultura organizacji to „schemat podstawowych założeń wynalezionych, odkrytych czy wypracowanych przez daną grupę w trakcie uczenia się metod radzenia sobie z problemami przystosowania zewnętrznego i integracji wewnętrznej, które funkcjonowały na tyle dobrze, aby uznać je za prawomocne, a przez to, aby nowi członkowie uczyli się ich jako poprawnych sposobów postrzegania, myślenia i odczuwania w odniesieniu do tych problemów” (za: Hatch, 2002, s. 209). Kultura organizacyjna „obejmuje podzielane zbiorowo w danej organizacji i głoszone systemy wartości, potoczne i często nie uświadomione założenia oraz związane z nimi obowiązujące członków danej organizacji reguły działania, a także całą sferę symboliczną funkcjonowania organizacji, język organizacyjny, ideologie, mity, przeko-

nia, systemy wiedzy oraz rytuały, które występują w danej organizacji” (K. Konecki, za: Zbiegień - Maciag, 1999, s. 15).

„Kultura organizacji podlega wielorakim zapożyczeniom i związkom ze strony szerszych procesów kulturowych występujących w otoczeniu organizacji. Zawiera pewne elementy kultury narodu, regionu, sektora, zawodu i specjalistów, w otoczeniu których i dzięki którym działa” (Hatch, 2002, s. 204). Jednak najbardziej bezpośrednim źródłem wpływu zewnętrznego na kulturę organizacji są jej pracownicy. Pracownicy, członkowie i wolontariusze, podlegają wpływom innych ludzi, grup i instytucji, zarówno przed, jak i po wstąpieniu do organizacji. Posiadają określony bagaż doświadczeń, wykształcone postawy, zachowania, tożsamość i system wartości. Tworzą oni organizację i jej kulturę, jednocześnie ulegając ich oddziaływaniu.

Badanie kultury przysparza wielu trudności definicyjnych, ale i metodologiczno-badawczych. Kulturę opisywać można za pomocą jej zewnętrznych i wewnętrznych przejawów. Badacz, poprzez proces interpretacji, wnioskuje o istocie kultury organizacji, która kryje się głęboko w świadomości i podświadomości jej członków. Badający może empirycznie doświadczać cudzej kultury, może zaobserwować pewne zachowania i ich rezultaty, ma jednak ograniczony wgląd w motywy działania. Nie ma dostępu do intencjonalności badanych. W związku z tym perspektywa podmiotowa zasadza się na interpretującym rozpoznaniu przekonań motywujących ludzką aktywność. Ta metoda badania kultury spotyka się z wieloma zarzutami krytycznymi, wśród których należy wymienić: subiektywizm interpretacyjny, idiografizm czy relatywizm. Wydaje się, że nauka nie dysponuje na razie wystarczającą, jasno określoną perspektywą rysującą możliwość zadowalającego wszystkich poznania cudzej podmiotowości, ale nie może zrezygnować z badania tej problematyki. Badanie kultury organizacyjnej wymaga więc od badacza profesjonalizmu, odpowiedniego dystansu, ostrożności interpretacyjnej oraz przestrzegania podstawowych zasad etyki.

Klasyk E. Schein stworzył model, który ukazuje złożoność kultury organizacyjnej. Elementy kultury zostały przedstawione w postaci piramidy, nazywanej także przez niektórych górą lodową. Podstawę kultury tworzą założenia, które są trudne do zaob-

serwowania i bardzo często nieuświadomione. Odnosić się mogą m.in. do natury ludzi, relacji międzyludzkich czy natury rzeczywistości. Poziomem pośrednim piramidy są wartości, które mogą być deklarowane, ale niekoniecznie przestrzegane, bądź te, które są przestrzegane, ale nie stanowią przedmiotu oficjalnych wypowiedzi. Wierzchołek piramidy stanowią artefakty, czyli wszystkie przedmioty materialne powstające w organizacji, zachowania, legendy i mity organizacyjne.

Badacz zajmujący się kulturą opisuje jej przejawy i stara się poprzez interpretację zgłębić istotę całego zjawiska. Głównymi przedmiotami jego zainteresowania są:

- symbolika architektoniczna (zewnątrzna architektura, rozplanowanie i wystrój wnętrz, kolory, dekoracje, meble), symbole fizyczne i symbole statusu. Poprzez symbole członkowie organizacji tworzą i utrwalają swoją kulturę,
- sposoby komunikowania się, z których najważniejszym jest język, jakim posługują się członkowie organizacji (wspólne wyrażenia, skróty, hasła, zawołania, przydomki, specyficzne formuły lingwistyczne czy pojedyncze wyrazy). Każda organizacja stwarza własny system porozumiewania się. Kultura wpływa na język, a język na kulturę,
- rytuały, czyli symboliczne czynności, nadające większego znaczenia danej sytuacji. Istotą rytuału jest przekaz,
- mity organizacyjne, obejmujące anegdoty, opowieści, legendy, dowcipy i historie, ukazujące w sposób pośredni lub bezpośredni to, co w danej organizacji jest akceptowane czy pożądane, ale także to, co nie jest wskazane i czego się nie toleruje. Są przekazywane z pokolenia na pokolenie i w pewien sposób wyjaśniają panujące w organizacji praktyki,
- bohaterowie, czyli „postaci, współczesne lub historyczne, realne lub fikcyjne, które utożsamiają pewne cechy szczególne cenione w danej kulturze i tym samym stanowią rodzaj wzorca zachowań” (Hofstede, Hofstede, 2007, s. 21),
- wartości – „definiowane jako skłonności do dokonywania określonego wyboru. Wartości to wektory uczuć ze znakiem dodatnim lub ujemnym” (Hofstede, Hofstede, 2007, s. 21), są przyswajane we wczesnym dzieciństwie. To także „przedmioty, stan rzeczy, sytuacje, które ludzie cenią i sta-

rają się je osiągnąć. Są bardzo stabilne i określają, co słuszne, co pożądane. Mają utrwalić zachowania. Ważne, by były zgodne z indywidualnymi wartościami ludzi, w przeciwnym razie grozi konflikt” (Zbiegień - Maciąg, 1999, s. 48), korespondują z normami, które stanowią standardy zachowań,

- tabu, czyli zakaz kulturowy.

Pomimo trudności związanych z badaniem kultury wśród wielu teoretyków i praktyków zarządzania panuje przekonanie, że warto podejmować wysiłki w tym kierunku. Kultura silnie wpływa na wszystkie elementy organizacji, pełni w systemie organizacyjnym określone funkcje wewnętrzne i zewnętrzne. Ł. Sułowski przypisuje kulturze organizacyjnej następujące funkcje (Sułkowski, 2002, s. 62):

1. Funkcja integracyjna – „kultura jest społecznym klejem, utrzymującym organizację w całości” (P. Bate, za: Sułkowski, 2002, s. 60–63). Wspólne elementy kultury pozwalają na uformowanie zwartej grupy, stanowiącej coś więcej niż tylko agregację przypadkowych ludzi. Fakt uczestnictwa w danej organizacji oznacza akceptację tych samych wartości, celów, norm czy poglądów. Kultura wyzwala poczucie jedności, bezpieczeństwa i pewnej stabilności. Integracja może jednocześnie oznaczać selekcję, ponieważ podzielane przez członków grupy konkretne elementy kultury jednych przyciągają, a innych odpychają, niosąc tym samym ryzyko izolacji (Sikorski, 2002, s. 15).

2. Funkcja percepcyjna – kultura postrzegana jest jako „system kolektywnie akceptowanych znaczeń, zrozumiałych dla grupy w danym czasie” (Sułkowski, 2002, s. 60–63), podobny sposób percepcji i pewien zasób zbiorowej wiedzy, pozwalające na kreowanie rzeczywistości organizacyjnej. Kultura opisywana jest tutaj jako determinanta ludzkiego postrzegania⁸. Funkcja percepcyjna

⁸ Zjawisko doskonale ilustruje doświadczenie P.R. Harrisa i R.T. Morana, opisane przez B. Bjorn: „Grupie dzieci meksykańskich i amerykańskich pokazano serię stereogramów. Były one tak skonstruowane, że dla jednego oka obraz przedstawiał walkę byków, a dla drugiego – mecz baseballowy. Stwierdzono, że dzieci na ogół widziały to, co było typowe dla ich kultury, to znaczy dzieci meksykańskie widziały walkę byków, a dzieci amerykańskie – mecz baseballowy,

może także oznaczać stereotypizację i pewien sposób modyfikacji, upraszczania rzeczywistości przez członków organizacji.

3. Funkcja adaptacyjna – kultura, poprzez zestaw gotowych wzorców zachowań, określonych schematów myślowych i sposobów radzenia sobie w pewnych sytuacjach, zmniejsza niepewność, gwarantując członkom grupy poczucie stabilności i bezpieczeństwa. Pozytywnymi konsekwencjami funkcji adaptacyjnej są poczucie mobilizacji oraz możliwość adaptacji do specyfiki systemu zarządzania (Zbiegień - Maciąg, 1999, s. 36).

4. Funkcja nadawania tożsamości – istnieje wiele trudności związanych z odróżnieniem kultury organizacyjnej od tożsamości. Pewnym jest, że pozostają wobec siebie w bardzo silnej zależności. Funkcja nadawania tożsamości wiąże się z tworzeniem trwałego, spójnego oraz wyróżniającego się wizerunku organizacji, rozpoznawalnego i zrozumiałego zarówno dla jej członków, jak i dla otoczenia. Ze zbioru różnych indywidualności powstaje całość o określonej tożsamości.

5. Funkcja stymulowania zmian organizacyjnych – „kultura staje się katalizatorem i narzędziem zmian organizacyjnych” (Sułkowski, 2002, s. 62). Pomyślne wdrażanie zmian jest uzależnione od uwzględnienia procesu zmiany kultury. Istnieje związek między poprawą funkcjonowania firmy a zmianą kultury organizacyjnej (Cameron, Quinn, 2003, s. 17–19).

Kultura organizacyjna pozwala stymulować zmiany organizacyjne, ale pełni także określone funkcje zewnętrzne, które oznaczają wpływ uzgodnień wewnętrznych organizacji na kontakty zewnętrzne (poprzez misję instytucji, strategię, cele, środki realizacji zadań, kryteria oceny działania i rezultatów, sposoby korygowania organizacji) oraz wpływ czynników wywodzących się z otoczenia (wpływ otoczenia zewnętrznego na organizację, ale także emanacja kultury poza jej granice i wszelkie tego konsekwencje) (Zbiegień-Maciąg, 1999, s. 37–38).

Tym samym kulturę organizacyjną charakteryzuje sieć silnych powiązań wewnątrz- i zewnątrzorganizacyjnych. Poprzez bezpośrednie lub pośrednie połączenie z poszczególnymi elementami

oraz silną wzajemną zależność kultura ma niebagatelny wpływ na zarządzanie organizacją oraz procesy współpracy z innymi podmiotami.

6.2. Kultura małopolskich organizacji pozarządowych. Kultura sprzyjająca współpracy

Organizacja to grupa ludzi, którzy współpracują ze sobą w sposób uporządkowany i skoordynowany, aby osiągnąć założone cele (Griffin, 1996, s. 35). „Bez grupy nie może być kultury, a bez pewnego wspólnego stopnia kultury możemy mówić tylko o agregacji ludzi, a nie o grupie” (C. Schein, za: Sikorski, 2002, s. 15). Organizacja jest zatem grupą ludzi tworzących pewną kulturę, pozostających jednocześnie pod wpływem tych obu oddziałujących na siebie zjawisk.

Możliwość sprawnego współdziałania i utrzymywania trwałych relacji międzyorganizacyjnych zależy w głównej mierze od ludzi i tworzonej przez nich kultury, a dopiero w dalszej kolejności od organizacji (jako takiej) i jej struktury. Od ich chęci, świadomości, wiedzy i umiejętności, a także indywidualnych cech charakteru w sposób zasadniczy zależy proces współpracy organizacji z innymi podmiotami. Potwierdziły to przeprowadzone w 2010 r. badania jakościowe małopolskich jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych.

Wola współdziałania ludzi stanowi warunek i fundament współdziałania organizacji. Opisują to wypowiedzi samych respondentów.

Interesy robią ludzie, a nie instytucje. Jeżeli jest wola współdziałania osób, to jest również wola współdziałania instytucji. [FPR- 2010]

Wszystko od ludzi zależy, jeżeli są ludzie, którzy chcą współpracować po obu stronach, to ta współpraca się nawiąże. (...) Obie strony muszą chcieć, a to muszą wygenerować ludzie, którzy pracują w tych organizacjach. (...) Tylko wola po dwóch stronach. [SPL-2010]

Chęć współdziałania wiąże się nierozzerwalnie z postawą otwartości, rozumianą jako pewna dostępność, bezpośredniość i goto-

wość podjęcia współpracy. Podkreślają to także reprezentanci trzeciego sektora.

Nie ma tu tak, że kogoś traktuje się tu, że jest nic nie wart, że nie warto z nim rozmawiać, tylko jest zawsze przyjmowany przyjemnie, wysłuchany i co najwyżej, jeśli nie ma takiej możliwości, mówi się, że niestety nie, ale jeśli tylko są szanse, to się zawsze rozważa temat i bierze się go na tapetę. Nie ma niechęci, wręcz odwrotnie – jest otwartość. [SPL-2010]

Myślę, że nasze podejście do ludzi, bezpośredniość, otwartość, nie jesteśmy konserwatywni i zamknięci, ale wychodząmy naprzeciwko. [SPL-2010]

Otwartość wyraża się także poprzez gotowość do dialogu, chęć wysłuchania i zrozumienia drugiej strony, poprzez pragnienie konfrontacji poglądów i wypracowania pewnych rozwiązań.

Dialog, w rozmowach czy w ogóle w dyskusjach staramy się też rozumieć drugą stronę, dlaczego np. dana osoba czegoś nie może, oczywiście jeśli wynika to z braku kompetencji, to walczymy z tym, ale jeśli jest to osoba kompetentna i uzasadni swoje zdanie, to ok. [FCK-2010]

Postawa otwartości wymaga pewnej odwagi organizacyjnej, zakłada swoisty kredyt zaufania wobec potencjalnego partnera. Nie może być jednak mylona z brakiem ostrożności. Otwartość nie jest tożsama z zawieszeniem czujności i rezygnacją ze sprawdzania drugiej strony. Respondenci zgadzają się, że bez pewnej kontroli nie może być swobody.

Oczywiście że ufamy, naturalnie jest to zaufanie ograniczone (...) zaufanie jest ograniczone, dlatego że nie sprawdziliśmy się w boju i nie wiemy... Też mają zupełnie inną kulturę organizacyjną, inny sposób patrzenia na świat i myślenia, w związku z czym nie jesteśmy pewni, czy tak samo myślą, czy tak samo by się zachowali, jak my byśmy tego oczekiwali. Stąd to zaufanie jest ograniczone. [FPR-2010]

Chęć współdziałania i postawa otwartości wpływają na sprawne współdziałanie organizacji, nie stanowią jednak warunków wystarczających. Równie ważna jest świadomość obu stron współpracy, dotycząca z jednej strony własnej organizacji, a z drugiej

potencjalnego partnera (roli trzeciego sektora w samorządzie oraz zadań samorządu i ograniczeń prawnych, specyfiki funkcjonowania), a także zrozumienie istoty samorządu terytorialnego – świadomość zespołowego działania dla dobra społeczności lokalnej (wspólnoty samorządowej). Są one podstawą stworzenia porozumienia między sektorami.

Niezrozumienie stanowi istotną barierę we współpracy organizacji publicznych i pozarządowych. Badania jakościowe pokazały, że zarówno trzeci sektor, jak i samorząd nie rozumieją specyfiki działania potencjalnego partnera. Reprezentanci trzeciego sektora wielokrotnie powtarzali, powołując się na swoje doświadczenia, że urzędnikom samorządowym brakuje wiedzy na temat funkcjonowania i przyczyn powstawania ich organizacji.

Samorzady muszą skończyć patrzeć i traktować organizacje tylko i wyłącznie jako zbieraczy, jako wyręczyli jakiegoś problemu. Dla nich kto to jest fundacja czy stowarzyszenie? Ano chodzą z puszkami i zbierają. [FCK-2010]

Myślę, że mamy w Polsce problem z niezrozumieniem idei organizacji pozarządowych, który dotyczy głównie administrację. Gdyby współpracował pan z samorządami, realizował ich zadania, szybko przekonałby się pan, że pierwsze, co robi samorząd, to sprawdzenie, czy nie jest pan złodziejem. Nie zastanawia się, jak ułożyć relację, jak szukać wspólnych punktów (...). Druga rzecz – potężna nieufność wobec organizacji pozarządowych, że są po to, żeby nabijać sobie kasę. [FCK-2010]

Przedstawiciele trzeciego sektora sugerowali, że rozwiązaniem problemu mógłby być obowiązek, formalny bądź niepisany, odbycia wolontariatu lub stażu w organizacji pozarządowej przez urzędników samorządowych, dotyczący szczególnie tych pracowników, którzy reprezentują samorząd w kontaktach ze stroną społeczną. Dzięki uczestnictwu w działaniach społecznych osoby reprezentujące sektor publiczny mogłyby zdobyć konkretną wiedzę na temat zasad funkcjonowania trzeciego sektora:

Edukacja pracowników samorządowych i rządowych, raczej samorządowych, bo teraz wszystko schodzi na dół. Proponuję wolontariat pracowniczy, czyli niechże ten urzędnik raz do

roku spędzi dwa tygodnie w jakiejś organizacji, niech zobaczy, jak to wygląda. [FCK-2010]

Ja myślę, że każdy pracownik administracji publicznej powinien najpierw przynajmniej pięć lat popracować w organizacji i faktycznie być prawdziwym obywatelem, przyjść, zobaczyć, jak jego koledzy pracują w (...) administracji, a dopiero potem iść do administracji pracować, żeby widzieć, gdzie są bariery, jak nie należy postępować. [FPR-2010]

Działania edukacyjno-informacyjne powinny objąć także przedstawicieli organizacji pozarządowych, którzy nie znają i nie rozumieją specyfiki funkcjonowania samorządu, jego zadań, ale i ograniczeń prawnych. Poszczególni respondenci podkreślali, że łatwiej było nawiązywać kontakty z urzędem, jeśli reprezentant sektora pozarządowego miał jakieś doświadczenia związane z pracą w samorządzie. Potrafił w odpowiedni sposób przedstawić dany problem czy projekt i dzięki dotarciu do właściwych osób otrzymać informację czy pomoc.

My wywodzimy się z samorządów, część z nas tam pracowała, część ma takie wykształcenie. Jesteśmy ludźmi, którzy bardzo dużo czasu poświęcili, żeby nauczyć się tego, w jaki sposób samorząd funkcjonuje. Znamy uwarunkowania pracy w samorządzie i mamy świadomość problemów, z którymi funkcjonowanie samorządów się wiąże. Całą historię stowarzyszenia tworzą relacje z samorządami, więc nasza wiedza, ta dziedziczona, w połączeniu z tym, jakim podmiotem jest samorząd, pozwala nam skuteczniej realizować potrzeby samorządu. [SPL-2010]

Zrozumienie specyfiki działania potencjalnego partnera znacząco uprawdopodobnia zaistnienie dobrej współpracy. Równie ważna jest jednak samoświadomość – uchwycenie własnej roli, wiedza o przysługujących prawach, ale i istniejących obowiązkach. Reprezentanci organizacji pozarządowych często nie zdają sobie sprawy, że jako przedstawiciele ogółu mieszkańców pełnią rolę współgospodarza konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Nie znają swoich przywilejów ani powinności, wydaje im się, że nie muszą być wysłuchani, nie mogą się domagać uwzględnienia własnego zdania w sprawach dotyczących lokalnej społeczności. Nie

korzystają z przysługujących im uprawnień, np. uczestnictwa w sesjach poszczególnych organów samorządowych, zbyt często stawiają siebie li tylko w roli petenta. Dotyczy to głównie mniejszych organizacji, które urząd utożsamiają z władzą i dysponentem środków. Skutkuje to ograniczeniem form współpracy, która przyjmuje najczęściej postać finansowania lub innego rodzaju wsparcia. Organizacje te rzadko dostrzegają pozostałe możliwości kooperacji i korzyści, jakie za sobą niosą, nie biorą też pod uwagę potrzeb drugiej strony. Często nie są przygotowane do kooperacji ze stroną publiczną. Poprzez własną roszczeniowość uzależniają się od samorządu, jego dobrej woli i ugruntowują swoją słabą pozycję w środowisku lokalnym. Utwierdzone są w tym błędnym mniemaniu przez urzędników, którzy nierzadko traktują relację samorząd – organizacje jako relację przełożony – podwładni i nie dostrzegają pozytywnej roli, jaką organizacje pozarządowe mogą odegrać w społeczności lokalnej.

Administracja ma swoje zadania. Jeśli my jesteśmy potrzebni, to musimy być na zawołanie, natomiast jeśli któraś organizacja potrzebuje wsparcia, to nie zawsze jest to od razu. O wiele szybciej dochodzi do kontaktu, gdy potrzebne są organizacje pozarządowe, a kiedy organizacja szuka wsparcia, to nie jest tak prosto umówić się. [SPL-2010]

Jak trzeci sektor może być niezależny, żeby czasem powiedzieć, że coś jest niedobrze? Wtedy się administracja obrazi i powie: „Wam już dziękujemy”. (...) Pozycja organizacji jest bardzo słaba i w dużym stopniu zależna od samorządu. [FCR-2010]

Brakuje chęci budowania trwałej relacji. Samorząd często ogranicza się tylko do współpracy narzuconej przez przepisy prawa:

Ja się spotykam z trudnościami na zasadzie, że administracja mówi: „Po co my to mamy wpisywać w program, skoro to nie jest nakazane, ustawa mówi, że dopuszcza, ale nie jest nakazane, to po co my to mamy wpisywać”. [FCK-2010]

Pracownik administracji chce mieć jak najprościej i nie chce wykazywać wysiłku, a dla nas to oznacza, że my musimy mieć trudniej. [FPR-2010]

Współdziałanie jest w tym przypadku wymuszone i mało efektywne. Właściwy model współpracy powinien być oparty raczej na świadomości istnienia oraz identyfikacji potrzeb społecznych, których zaspokojenie jest wspólnym zadaniem organizacji i samorządu. Organizacje pozarządowe nie zawsze dysponują odpowiednimi środkami finansowymi, co nie oznacza braku możliwości zaoferowania stronie publicznej innych korzyści. Strona samorządowa zapomina o tym, jak istotną rolę w systemie społecznym pełnią te organizacje i jak wiele mogą jej zaproponować. Wśród przedstawicieli trzeciego sektora zauważalna jest potrzeba bycia docenionym.

Szczerze, nigdy nie ma tak, że jak nam dobrze wyjdzie, to ktoś nas pochwali. Za to jak nam nie wyjdzie, to wtedy jest masa uwag. [SPL-2010]

Natomiast te organizacje, nie tylko my, ale wszystkie, są traktowane po macoszemu. Państwo powinno nam być wdzięczne. [FPK- 2010]

Strona publiczna powinna dostrzegać korzyści płynące ze współpracy z trzecim sektorem, natomiast one same powinny częściej wskazywać na efektywność własnych rozwiązań, a nie tylko czekać na aktywność administracji. Zgodnie z zasadą subsydiarności organizacje trzeciego sektora lepiej rozumieją potrzeby i problemy lokalnej społeczności, specjalizują się w ich wyszukiwaniu, diagnozie oraz realizacji konkretnych zadań. Zakłada się, że wykonują usługi publiczne sprawniej i elastyczniej, często przy niższych kosztach. Ich niedochodowy charakter oraz działanie podług misji przyczyniają się do kreowania innowacji społecznych, realizujących interes publiczny (m.in. poprawa warunków ekonomicznych i jakości życia określonych grup społecznych). Świadomość tych założeń oraz zrozumienie istoty samorządu, którym jest wspólnota mieszkańców, implikuje sytuację swoistej równorzędnosci stron. Poprzez sprawne współdziałanie zarówno samorząd, jak i organizacje pozarządowe mogą realizować własne interesy, kreując jednocześnie dobro wspólne lokalnej społeczności. Najlepsze warunki dla współpracy występują właśnie wtedy, gdy mamy

do czynienia z pewną symetrią w ustanawianiu celów i sposobów ich realizacji, w przypadku równości partnerów.

My musimy być na tyle mocni, silni i niezależni od samorządu, abyśmy byli partnerem do rozmów. W tym momencie, kiedy my do nich idziemy i o coś prosimy, coś chcemy, naturalna jest taka reakcja, że jak ktoś coś chce, to jest poniżej naszego poziomu, a jeżeli pójdziemy z czymś, zaproponujemy coś, to (...) jest fajna możliwość współpracy. [SPL-2010]

Tam, gdzie jedna ze stron pełni silną i decydującą rolę, bagatelizując kooperanta, istnieje o wiele mniej szans na zbudowanie dobrej współpracy. Wspólnota celów powinna mobilizować obu partnerów do coraz lepszego współdziałania. W interesie społecznym leży budowanie potencjału każdego z uczestników współpracy.

Jeżeli zgodnie z założeniami istoty istnienia organizacji pozarządowych te organizacje mają przejmować część roli państwa, czyli wyszukiwać problemy, diagnozować je, pomagać w realizacji, to one bez własnego zaplecza staną się całkowicie zależne, nie będą mogły spełniać swojej roli, bo nie będą mogły zrobić kroku dalej niż to, czego oczekuje administracja publiczna. A kto powiedział, że administracja wie, jakie są rzeczywiste problemy i jak je rozwiązywać. (...) Myślę, że jak nie będzie podejścia do organizacji z większym zaufaniem, z możliwością budowania potencjału tych organizacji, wspierania organizacji w budowaniu własnej niezależności, to trzeci sektor będzie taką marionetką (...), a ta rola, która jest istotniejsza, czyli wyszukiwanie problemów, diagnoza, rzeczywiste działanie w terenie, partnerstwo będzie pomijana, to jest niebezpieczeństwo. [FCR-2010]

Inne niż dobrowolne i obopólnie wartościowe pojmowanie relacji między organizacjami a samorządem zamyka drogę do współpracy. Gdy władze samorządowe skupiają się tylko na jednostronnych korzyściach, ich celem staje się wyłącznie sukces własny, a nie rozwój gminy i lokalnej społeczności – organizacje jawią się wtedy jako konkurencja. Taka sytuacja ma miejsce najczęściej w mniejszych gminach. Wiąże się z kwestiami politycznymi i kandydowaniem niektórych osób w wyborach samorządowych. Po-

wyższy problem był poruszany w wypowiedziach wielu respondentów.

Jeśli chodzi o samorządy, to zauważyłem generalnie, że upatrują w osobach członków organizacji, zwłaszcza jeśli te organizacje są aktywne, działają dobrze, to upatrują konkurencję. [SPL-2010]

Po przedstawieniu pracownikowi urzędu pomysłu, dobremu znajomemu, spodobało mu się wszystko, a burmistrz po chwili rozmowy powiedział, że nie widzi możliwości współpracy, bo osoby z naszej organizacji startują w wyborach samorządowych. [SPL-2010]

Jeśli chodzi o samorządy i osoby funkcjonujące w tych samorządach, to one najczęściej i najchętniej pomagają w okresie kampanii. Wtedy to się zgłaszają wszyscy do nas, obiecują (...), na każdym kroku chcą się pokazywać. [FPK-2010]

Przedstawiciele trzeciego sektora zauważają, że samorząd niejednokrotnie postrzega ich działalność jako konkurencję w kontekście wyborów i aktywności społecznej, która stać się może argumentem w kampaniach przedwyborczych. Urzędnicy obawiają się o utratę własnej pozycji i etatu. Wynika to z całkowitego niezrozumienia idei funkcjonowania trzeciego sektora. Jednakowoż zdarzają się też sytuacje, w których inspiracją dla powstania i działania organizacji są właśnie cele polityczne.

Teraz już jest około czterdziestu osób, a przed wyborami samorządowymi – to jest taki czas, kiedy ludzie się mobilizują, myślę, że tych osób będzie jeszcze więcej (...) Na początku mieliśmy dwa takie główne cele: udział w wyborach samorządowych w 2002 r. oraz ochrona praw obywatelskich. Potem to zostało poszerzone o inne działania. [SPL-2010]

Impulsem do zaangażowania się w tworzenie organizacji pozarządowej może być chęć zaistnienia w świadomości lokalnej społeczności i zdobycie jej poparcia, nie powinien to być jednak główny motyw działania. Idea demokracji partycypacyjnej zakłada udział wielu różnych podmiotów w procesie zarządzania i podejmowania decyzji publicznych. Konkurencja może stanowić istotną zachętę do aktywności obywatelskiej, może jednak prowadzić tak-

że do patologii społecznych. Sytuacja dystansu, czasem przeciwstawiania sobie organizacji i samorządu, tworzenia wyobrażenia swoistej opozycji my – oni winna być zastąpiona partnerską relacją, realizującą interesy obu sojuszników i służącą dobru społecznemu.

Świadomość i wiedza obu stron na temat swojej roli w społeczności lokalnej, a także wiążących się z nią praw i obowiązków, zrozumienie specyfiki działania potencjalnego partnera oraz istoty samorządu terytorialnego, który jest definiowany prawnie jako wspólnota, stanowi podstawę sprawnego współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych. Obok tej znaczącej składowej kultury organizacyjnej równie ważna jest znajomość bogactwa i zróżnicowania form współpracy oraz pozafinansowych korzyści płynących ze współdziałania. Innymi rodzajami współdziałania, poza finansowaniem i dofinansowaniem działań organizacji pozarządowych przez samorząd, są np.: wspieranie (m.in. udostępnianie lokalu, promowanie, patronaty), podpisywanie umów (formalne porozumienia), wymiana informacji (także konsultacje, udział w zespołach doradczych) czy partnerstwo.

Partnerstwo w perspektywie przeprowadzonych badań małopolskich organizacji publicznych i pozarządowych jawi się jako pożądaný, przyszłościowy i docelowy stan, polegający na równorzędności stron (silna organizacja pozarządowa i samorząd) podejmujących wspólne działania, zakładający wspólnotę celów i wzajemne uzupełnianie się jego uczestników. Istotną barierą w podejmowaniu współpracy jest niedostrzeżenie przez jedną lub obie strony jej opłacalności. Z faktu współdziałania wynika wiele korzyści, m.in.: możliwość wystąpienia efektu synergii, podział kosztów, uwiarygodnienie podmiotów, promocja, dodatkowe punkty za działanie w kooperacji, budowanie marki i pozytywnego wizerunku, kompleksowość przy jednoczesnej specjalizacji, wymiana informacji i doświadczeń, większe poparcie społeczne. Respondenci reprezentujący stronę pozarządową pytani o korzyści płynące ze współpracy, wymieniali głównie możliwość uzyskania środków finansowych i innych form wsparcia, rzadko zwracając uwagę na pozostałe zalety. Wielokrotnie narzekali też na wielkość puli dostępnych środków oraz skomplikowane obwarowania prawne, dotyczące zasad

ubiegania się o finansowanie, a także restrykcyjność procedur późniejszego rozliczania projektów.

Wola współdziałania oraz wszechstronna świadomość specyfiki funkcjonowania w konkretnym sektorze gospodarki, a także uchwycenie istoty zarządzania partycypacyjnego stanowią podstawę nawiązania relacji. Aby efektywnie współdziałać, obie strony muszą być do tego merytorycznie przygotowane. Szczególnie ważne jest to w kontekście pojawiających się organizacji roszczeniowych, które oczekując wsparcia od samorządu, często nie są gotowe na podjęcia praktycznej współpracy. Badania jakościowe małopolskich organizacji publicznych i pozarządowych pokazały, że te drugie nie mają problemu z inicjowaniem współpracy, jednak zdarza się, że brakuje im umiejętności i możliwości realizacji wszystkich pomysłów. Respondenci z trzeciego sektora sami wskazują na potrzebę rozwijania zasobów kapitału ludzkiego w organizacjach:

Organizacje też powinny się profesjonalizować. [SPL-2010]

Poszukiwani są specjaliści od pisania i rozliczania wniosków, działań *public relations*, marketingu i reklamy, ludzie o konkretnych specjalizacjach zawodowych. Ważne są doświadczenie i zdobyte kontakty. Organizacje rzadko samodzielnie pozyskują środki zewnętrzne. Umiejętność tę, szczególnie cenioną przez stronę samorządową, posiadało niewiele organizacji pozarządowych. Pozostałe, nie dysponując wyspecjalizowanymi pracownikami czy wolontariuszami, oczekują pomocy od pracowników samorządowych, którzy mają inne obowiązki. Strona publiczna również bywa słabo przygotowana do współpracy z organizacjami. Respondenci zauważają, że konkursy ofert, decydujące o przydziale środków, są czasem nieprzystosowane do środowiska trzeciego sektora. Jego przedstawiciele żalą się, że niektóre ze stawianych im przez stronę samorządową wymagań, np. dość szczegółowe planowanie długoplanowe, są niewykonalne.

Problem polega na tym, że nie mamy stałego źródła finansowego. Ciężko jest planować, nie wiedząc, co się ma czy się będzie posiadać. My planujemy tylko projektowo i operacyjnie. [SPL-2010]

Trudno zaplanować przyszłoroczny budżet, nie znając wyników rozstrzygnięć poszczególnych konkursów oraz ewentualnych źródeł finansowania, nie wspominając o pewnej dezinformacji i niekonsekwencji, które czasem charakteryzują samorząd. Reprezentanci trzeciego sektora narzekają też, że relacja między nakładami pracy a wysokością możliwego wsparcia jest nieadekwatna i działa demobilizująco, zmniejszając zaangażowanie organizacji. Jednocześnie przyznają, że merytoryczne przygotowanie do współdziałania i odpowiednie zasoby organizacji, w tym ludzie i ich kompetencje, gwarantują efektywne relacje samorządu z organizacjami pozarządowymi:

Przede wszystkim standardy pracy, jeżeli chodzi o zarówno poziom merytoryczny, jak i później już techniczno-wykonawczy. (...) U mnie proces księgowości czy proces decyzyjny jest szybki. (...) Obieg dokumentów, który jest u mnie, zapewni mi elastyczność i szybkość działania. [FPR-2010]

Warunkiem sprzyjającym współpracy jest także chęć i umiejętność uczenia się, zarówno członków organizacji, jak i jej samej (jako całości).

Nie ma prawdziwej kooperacji bez klimatu zaufania, który buduje najkorzystniejszą sytuację do współdziałania, pozwala redukować niepewność, stymuluje postawę otwartości i ułatwia pełne zaangażowanie. Ufność jest w tym przypadku wypadkową kilku elementów składowych: ogólnego nastawienia do potencjalnego partnera, reprezentującego inny sektor gospodarki, zaufania, wynikającego z wcześniejszych doświadczeń ze współpracy oraz reputacji konkretnego podmiotu. Pozostaje ona silnie kulturowo zdeterminowana, szczególnie jeśli chodzi o ogólne usposobienie organizacji do współpracy. Wiąże się z istnieniem pewnych opozycyjnych wymiarów, charakteryzujących organizację, np. wysoka tolerancja ryzyka – niska tolerancja ryzyka, integracja – współzawodnictwo, męskość – kobiecość czy konserwatyzm – innowacyjność, oraz z tym, który z nich został zaadaptowany w konkretnej jednostce. Respondenci reprezentujący organizacje otwarte, o stosunkowo wysokiej skłonności do ponoszenia ryzyka pręźnie współpracują ze stroną publiczną, często podkreślając, że džen-

telmeńska umowa, bazująca na wzajemnym zaufaniu stron jest lepsza i bardziej wiarygodna niż niektóre formalne porozumienia.

Bardziej są to dżentelmeńskie umowy niż dokumentacja. Jeśli jest taka konieczność, czujemy się zagrożeni, to wtedy sporządzamy stosowne dokumenty. Ale uważam, że jak zaczynamy sporządzać takie dokumenty, to zaczynamy tracić do siebie zaufanie. [FCK-2010]

W zasadzie bez takich specjalnych górnolotnych podpisów i aktów to się odbyło, bardziej pragmatycznie. Często tak bywa na zasadzie dżentelmeńskiej umowy, zdaje mi się, że traktujemy się dosyć poważnie. [KPR-2010]

Brak zaufania może wynikać ze złych doświadczeń płynących z prób wcześniejszej współpracy. Bywa, że formalne ustalenia o współpracy nie są przestrzegane przez którąś ze stron. Respondenci organizacji pozarządowych wielokrotnie narzekali, że nie posiadają możliwości egzekwowania obietnic od samorządu, który nie zawsze jest konsekwentnym i wiarygodnym kooperantem:

To się mówi, pisze, mówi na spotkaniach bezpośrednich z włodarzami miast czy gmin, czy powiedzmy starostwa. I jak? Nie no, wszystko jest fajnie... i tyle, na deklaracjach się kończy. W myśl powiedzenia: dobrymi chęciami jest piekło wymoszczone. [SPL-2010]

Napisaliśmy projekt współpracy z urzędem miasta i wyglądało to bardzo fajnie, że podpisaliśmy konsorcjum, w ramach którego my mieliśmy 51% ponosić kosztów i w partnerstwie taki udział nam przypadał, 49% przypadało urzędowi miasta. (...) Przyszło do podpisania umowy, okazało się, że urząd miasta nie miał pieniędzy zabezpieczonych w budżecie na taką kwotę i jego udział zmalał do 1%, a myśmy przejęli 99%. To jest odpowiedzialność za słowo i odpowiedzialność za ustalenia samorządowców. To jest nie pierwszy przypadek takiego współdziałania. [FPR-2010]

Również w środowisku trzeciego sektora pojawiają się niewiarygodne organizacje, które poprzez swoje działania psują reputację ogółu organizacji pozarządowych. Coraz powszechniejszym zjawiskiem staje się idea *grant artu* i wykorzystywania formy prawnej

stowarzyszenia lub fundacji do zamierzeń innych niż realizacja misji i celów statutowych. Zauważają to nawet niektórzy przedstawiciele trzeciego sektora.

W ostatnim roku, kiedy jak grzyby po deszczu powstawały różnego rodzaju organizacje, zwłaszcza te, które chciały się podpiąć pod OPP i się podpięły, zawsze staramy się, jeśli ktoś chce współpracować, być ostrożnym, nie być łatwowiernym. (...) Trzeba być ostrożnym i sprawdzać, bo wiele osób chciałoby też na tym koniku sobie zarobić. [FPK- 2010]

Konsekwencją niewywiązania się ze współpracy przez jedną organizację jest utrata zaufania do całego środowiska pozarządowego. Sytuacja ta jest odwrotnością praktyki panującej w sektorze biznesu, gdzie niezadowolające wywiązanie się z usługi przez jednego przedsiębiorcę skutkuje większym zainteresowaniem usługami konkurenta (rozczarowanie wynikające ze złego wykonania usługi przez jednego mechanika nie powoduje utraty zaufania do wszystkich naprawiających samochody, a raczej większe zainteresowanie usługami konkurencyjnego warsztatu). Wynika to z percypowania środowiska pozarządowego jako zbioru podobnych podmiotów. Samorząd najchętniej współpracuje z organizacjami znanymi, sprawdzonymi i wiarygodnymi. Respondenci z trzeciego sektora zdają sobie sprawę, jak ważna w ich działaniu jest konsekwencja i rzetelność, pomagające budować zaufanie.

Przede wszystkim rzetelność, jeśli się do czegoś zobowiązuje, to się to dobrze robi, a nie udaje. Zaufanie [budowane jest] przez te lata współpracy, wszyscy wiedzą, że jeśli stowarzyszenie dostanie do realizacji jakies zadanie, to mogą na nas polegać, że nie zrobimy szopki. [SPL-2010]

Wyrazem niezawodności i solidności organizacji jest staż oraz ilość i jakość zrealizowanych projektów. Respondenci pytani o kulturę sprzyjającą współpracy wielokrotnie poruszali to zagadnienie.

Jesteśmy fundacją pionierska i jesteśmy wiarygodni, bo przez te lata wiele już zrobiliśmy, pokazaliśmy się z dobrej strony. (...) Myślę, że głównym atutem jest dwadzieścia trzy lata pracy, działania, dwadzieścia siedem placówek. [FPK-2010]

Brak zaufania może wiązać się z pewną niechęcią do potencjalnego partnera, która wynika często z braku świadomości i stereotypowego postrzegania rzeczywistości. Wzajemną niechęć mogą łagodzić osobiste kontakty. W praktyce relacje nieformalne bardzo często stanowią podstawę współpracy i są alternatywą dla biurokratycznych przepisów, które nie sprzyjają zawieraniu i pogłębianiu współpracy.

To jest biurokratyzacja. Ja nie mogę się skontaktować z panem burmistrzem, bo on przyjmuje we wtorek od do, a jest coś ważnego w środę o godzinie X i nie mogę z nim rozmawiać telefonicznie, bo pan burmistrz jest zajęty, a jak idę, to nie jestem umówiona i też nie mogę. To są bariery. [SPL-2010]

Znajomości często gwarantują łatwiejsze nawiązywanie kontaktów, dają większą szansę na zakomunikowanie własnych problemów, pomysłów czy potrzeb oraz wpływają na końcowy sukces prowadzonych rozmów.

Kiedy przyjdzie jakaś sprawa i jest pomysł, który naszym zdaniem trzeba by zrealizować, to wtedy trzeba to przegadać na dole najpierw (...) i dopiero się wtedy puka do góry, czyli tak zwane wejście od kuchni. (...) Trzeba najpierw przygotować grunt na dole, a potem tylko klepnąć u góry. Jak wygląda to przygotowanie gruntu? Mamy swoich ludzi, znajomych, z nimi się rozmawia, są otwarci. [SPL-2010]

Osobiste kontakty, mimo istniejących umocowań prawnych, stanowią bardzo ważny warunek sprawnego współdziałania.

Kontakty międzyludzkie są bardzo ważne. Sympatie albo antypatie, tak jak mówię, to ludzie wszystko kształtują. Ciężko rozdzielić relacje na stopie zawodowej i towarzyskiej. [FPR-2010]

Bardzo ważne są osobowości, które współpracują. [SPM-2010]

Wiele zależy od ludzi, jak się potrafią dogadać. [SPL-2010]

Zjawisko wykorzystywania relacji nieformalnych w procesie współpracy organizacji i samorządu jest dwuznaczne – może świadczyć o tworzeniu się kapitału społecznego, ale może też pro-

wadzić do patologii i rozwiązań niekorzystnych dla wspólnoty lokalnej:

Czasami tak się dzieje, że konflikt personalny wyklucza współpracę. [SCL-2010]

Zaufanie powinno wynikać przede wszystkim z docenienia roli kooperanta, a także dostrzeżenia znaczenia i możliwości, jakie daje współpraca. Budowanie zaufania stanowi jeden z najistotniejszych elementów procesu współpracy, jednocześnie silnie oddziałuje na cały jego przebieg, jakość i rezultaty.

Kolejną bardzo ważną grupą przejawów kultury organizacyjnej są sposoby komunikowania się. Brak informacji, źle skonstruowana wiadomość lub niedostosowane kanałów komunikacyjnych mogą stanowić istotną barierę sprawnego współdziałania. Niepotrzebne nieporozumienia i problemy w porozumiewaniu się wpływają negatywnie na proces budowania zaufania, zniechęcają potencjalnych partnerów do działania. Konieczne jest uwzględnienie specyfiki kooperanta i wykorzystanie możliwie najefektywniejszych środków i kanałów przekazu. Wielu reprezentantów trzeciego sektora wskazywało spotkania bezpośrednie jako najlepszą formę porozumiewania się z samorządem. Spotkanie twarzą w twarz umożliwia poznanie się potencjalnych partnerów, minimalizuje ryzyko niezrozumienia i pozwala na nawiązanie trwalszej relacji.

Trzeba się spotkać, żeby się ludzie poznali, żeby obie strony wiedziały. [SPL-2010]

Spotkania bezpośrednie są najlepsze, ponieważ każda organizacja ma swoją specyfikę działania, a urzędnik nie jest w stanie zrozumieć wszystkich organizacji, które są na terenie jego obszaru działania. Jak jest w stanie zrozumieć piłkarzy, bo każdy kiedyś grał w piłkę, tak nie jest w stanie zrozumieć już kwestii związanych z ochroną zdrowia, bo nie ma lekarza, który znałby wszystkie choroby. Kontakt bezpośredni może wyjaśnić problem, przybliżyć go i większość urzędników się przed tym nie broni. [FCK- 2010]

Spotkania są szczególnie efektywne i cenne w przypadku pierwszych prób nawiązania współpracy oraz w momencie oma-

wiania bardziej złożonych kwestii. Poza kontaktami bezpośrednimi organizacje wykorzystują całą gamę innych możliwości: telefony, e-maile, pisma itp. Komunikacja pośrednia gwarantuje szybkość przekazywania informacji i jest mniej kłopotliwa. Badania małopolskich organizacji pozarządowych wykazały, że większość z nich posiada własną stronę internetową i korzysta z możliwości, które daje Internet. Przedstawiciele trzeciego sektora zdają sobie sprawę, jak istotnym warunkiem sprawnego współdziałania jest przejrzystość i jawność działań organizacji.

Jeśli jest potrzeba, to przekazujemy informacje, zresztą one są ogólnie dostępne na naszej stronie. Taka informacja, jeśli ktoś coś chce pozyskać, przyjsć, to nie ma problemu. (...) Na stronie zamieszczamy sprawozdanie z całego roku. [KPR-2010]

Jawność wszelkich działań, które podejmujemy. To jest istotne. (...) U nas wszystko jest dostępne, mnóstwo ludzi pisze prace magisterskie o nas, otrzymują wszelką wiedzę, finansowe informacje, merytoryczne i programy, coś, co często ludzie gdzieś zatajają dla siebie. To uważam jest dużym atutem. [SCK-2010]

Zasada przejrzystości i jawności działań wynika z przekazywania NGO środków publicznych i gwarantuje możliwość efektywnego wprowadzania zmian społecznych. Ponadto wyrazistość i siła głosu organizacji wydają się szczególnie pożądane w epoce postindustrialnej, w obecnej erze informacji, którą cechuje gwałtowność i szybkość zmian oraz działanie w warunkach ciągłej niepewności. Mogą one w znaczący sposób wpływać na możliwości funkcjonowania organizacji.

Teraz na świecie są takie tendencje marketingowe, reklamy, a u nas... My naprawdę, gdybyśmy nie musieli się pokazywać, wolelibyśmy działać po cichu, spokojnie. Ale żeby pozyskać jakieś środki, np. z jednego procenta, trzeba jakieś ulotki zrobić, trzeba jakąś kampanię zrobić, pokazać się, żeby ludzi widzieli, że jest instytucja, której warto pomóc. [FPK-2010]

Każda organizacja wytwarza unikatowy język i system porozumiewania się z otoczeniem. Kultura wpływa na język, a język na kulturę. Właściwie skonstruowana wiadomość oraz dostosowanie

kanałów komunikacyjnych stanowią istotny warunek sprawnego współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych.

Organizacja pozarządowa nie istnieje bez swojego przywódcy. Silna osobowość twórcy i inicjatora może być kluczem do sukcesu tego rodzaju organizacji.

Lider jest najważniejszy. Jest pełno organizacji, które zawiązały się w wielkim zapale i poległy po miesiącu, dwóch czy roku, bo brakło lidera. [FCR-2010]

Funkcjonuje on jako nośnik rzeczywistych wartości propagowanych w konkretnej organizacji, reprezentuje i symbolizuje ją na zewnątrz, stanowi wyraz kultury organizacyjnej.

Ze strony organizacji ewidentnie ważne jest, że musi być lider, osoba, która jest kojarzona z organizacją. Organizacja nie może być bez twarzy, tylko i wyłącznie jako zbiorowość, bo musi się kojarzyć również z koncepcją. Jest kojarzona też z pewnymi cechami tej osoby, która jest liderem. Za tym stoi wiele cech, które świadczą, czy ktoś chce współpracować z tą organizacją, czy nie. [FPR-2010]

Pierwsze relacje między kulturą a przywództwem nawiązują się w momencie powstawania samej organizacji, kiedy inicjator, mając pewien pomysł oraz strategię jego realizacji, zbiera wokół siebie ludzi dzielących jego zapał. Założyciel, bazując na własnym doświadczeniu, wiedzy i kulturze, definiuje istotę organizacji, wpływa na pozostałych członków, jednocześnie będąc wystawionym na ich oddziaływanie.

Bo mówiąc o liderze, ja ciągle mam na myśli osobę, która ma pewną wizję, koncepcję realizacji i dąży do tego, jednocząc wokół siebie środowiska w myśl osiągnięcia tego celu. [FPR-2010]

Lider poprzez swoje zachowanie definiuje wartości, normy i zasady postępowania oraz określa, co nie będzie tolerowane. Często staje się bohaterem organizacyjnych mitów czy legend. Jego rolą, jako bohatera, jest „uczynienie z sukcesu czegoś osiągalnego i ludzkiego, dostarczanie wzorów do naśladowania, symbolizowanie przedsiębiorstwa w otoczeniu, utrwalanie tego, co czyni organizację jedyną w swoim rodzaju, ustalanie norm i motywowanie”

(Bjorn, 2004, s. 71). Osoba lidera może też w negatywny sposób wpływać na całą organizację i być przeszkodą w nawiązywaniu relacji z innymi podmiotami.

W niektórych jednostkach ważniejsze jest promowanie lidera niż działanie na rzecz celów statutowych. Jeśli lider ma chore ambicje, to jest wada, z taką organizacją trzeba uważać. [FCK-2010]

Zasadniczo jednak osoba lidera pomaga budować zaufanie oraz ułatwia kontakt z samorządem i innymi organizacjami. Sprawne współdziałanie zależy również od istnienia konkretnej osoby odpowiedzialnej za utrzymywanie i koordynowanie relacji po stronie publicznej. Jej oddelegowanie świadczy o szacunku i uznaniu dla organizacji oraz ułatwia współpracę.

Przynajmniej raz w roku się spotykamy, wszystkie stowarzyszenia, z takim pełnomocnikiem burmistrza ds. organizacji pozarządowych i jakby nasze, wszystkich organizacji wnioski, jakieś pomysły są przekazywane i później konsultowane. (...) Powstała taka komórka i jest tam pracownik, który się tym zajmuje, jest to lepiej. My mówimy swoje bolączki, oni z kolei nam wykładają, jak to prawnie, formalnie [wygląda i wspólnie coś wypracujemy. Jak jest problem, to też można iść. [SPL-2010]

Osoby liderów współpracy po obu stronach w pozytywny sposób wpływają na jej inicjowanie i prowadzenie. Teoretycznie świadczą o merytorycznym przygotowaniu do wspólnych działań. Respondenci twierdzą jednak, że w praktyce trudno spotkać prawdziwych liderów reprezentujących stronę samorządową, a oddelegowane osoby często nie spełniają się w swoje roli.

Organizacja, jak nie będzie miała lidera, to padnie, a administracja nie padnie. Tam łatwiej jest się ukryć ludziom bez charyzmy, bez chęci działania. [FCR-2010]

Po stronie administracji publicznej sporadycznie spotyka się postaci liderów, to są raczej zakonserwowani ludzie. [SPL-2010]

Przedstawiciele organizacji pozarządowych narzekają także, że urzędnicy samorządowi to często osoby zainteresowane tylko

i wyłącznie sprawowaniem władzy i kwestiami politycznymi, a nie realizacją interesu publicznego:

Samorząd przez skażenie tą kadencyjnością, on może próbuje być liderem przez pierwsze dwa lata, ale potem zaczyna się zastanawiać, jak sobie przedłużyć kadencję. Tutaj już przestaje być liderowanie, ale gra się na efekt, nie patrzy się, że lepiej to zrobić inaczej i efekt będzie za kilka lat, bo wybory są za dwa. Takich przykładów jest mnóstwo.[FPR-2010]

Rotacja urzędników samorządowych zajmujących się współpracą z organizacjami pozarządowymi, a także zjawisko przedkładania interesu własnego i politycznego ponad dobro wspólnoty lokalnej ograniczają prawdopodobieństwo nawiązania współpracy i wystąpienia trwałych relacji. Potrzeba wzajemnego szacunku i zrozumienia. Ważne jest nastawienie do potencjalnego partnera, ale także osobiste podejście do realizowanych zadań i pełnionych funkcji.

Dużo zależy od osób zarządzających, jak zmienia się pewne postrzeganie. Jeśli ktoś nie zarządza, a rządzi lub też administruje, to niestety nie ma tutaj pola do popisu i nic nam się nie zmienia. [FPR-2010]

Zarządzanie w jednostkach terytorialnych można według A. Noworóla uporządkować według pięciu aspektów: kierunku sterowania, zakresu sterowania, stopnia jawności sterowania, postaw wykonawców sterowania i sposobu zasilania systemu sterowania. Każdy aspekt rozpatrywany jest w dwóch skrajnych ujęciach.

Kierunek sterowania określa podstawową relację między władzą a obywatelem. Zarządzanie scentralizowane, zakładające dominujący kierunek z góry do dołu i występowanie wszechwiedzącej władzy, której podporządkowuje się bierne społeczeństwo, tworzy demiurgiczny totalitaryzm. Partycypacyjny styl rządzenia, kiedy społeczeństwo steruje sposobem sprawowania władzy, a podstawą jest zarządzanie z dołu do góry, reprezentuje demokratyczne państwo prawa.

Zakres sterowania koresponduje z rozumieniem roli władzy i prawa w zarządzaniu publicznym. Zarządzanie pod dyktatem przepisu ogranicza się do ścisłego przestrzegania litery prawa

i realizacji zadań nakazanych. Wychodzenie poza to, co narzucone, oznacza szeroki zakres sterowania i charakterystyczne jest dla zarządzania strategicznego.

Stopień jawności sterowania opisuje warunki podejmowania decyzji (tajność lub jawność). System koterii władz implikuje ograniczenie dostępu społeczeństwa do informacji oraz manipulowanie opinią publiczną, prowadząc do alienacji władzy. Społeczeństwo współodpowiedzialności zakłada otwartą politykę informacyjną, gdzie obywatele mają swój udział w zarządzaniu publicznym.

Postawy pracowników administracji mieszczą się między biurokracją, czyli skoncentrowaniem na przestrzeganiu przepisów, nie zaś realizacji konkretnych celów społecznych, a służbą publiczną, ukierunkowaną na interes publiczny.

Zasilanie finansowe sterowania może oznaczać finansowanie scentralizowane – wysokie podatki, pozwalające władzom na swobodne ukierunkowanie sposobu zarządzania organizacją terytorialną, lub finansowanie zdecentralizowane, uwzględniające efektywność wydatkowania środków (Noworól, 2007, s. 75–83).

Urzednicy samorządowi funkcjonują więc w ramach pewnej hierarchii, posiadają ściśle określone zadania i zakres odpowiedzialności, a ich działania unormowane są przepisami prawa. Przedstawiciele strony pozarządowej często postrzegają ten fakt w sposób jednoznacznie negatywny.

Może gdyby tych osób nie ograniczały jakieś procedury urzędowe, gdyby miały większą decyzyjność, te osoby byłyby bardziej kreatywne, ta współpraca, ten przebieg by się skraciał. [SCK-2010]

Obowiązujące prawo nie zawsze spełnia oczekiwania wszystkich użytkowników, bywa barierą lub ograniczeniem utrudniającym podjęcie współpracy, jak też jej prowadzenie. Jeszcze silniej jednak wpływa na proces sprawnego współdziałania świadomość specyfiki funkcjonowania poszczególnych kooperantów oraz zrozumienie wynikających z tego konsekwencji.

Przywódca w zasadniczy sposób kształtuje kulturę organizacyjną, zależność kultury od przywództwa nie jest jednak jednokierunkowa – szczególnie w dojrzałych organizacjach kultura silnie wpływa na przywódcę. Lider decyduje o systemie zarządzania

w organizacji – wybiera między autorytarnym sprawowaniem rządów a włączaniem pracowników w proces decyzyjny i delegowaniem uprawnień. Jego znaczenie unaocznia się przede wszystkim w sytuacji zmiany oraz potrzeby efektywnego nią kierowania.

Bardziej bym widziała liderów po stronie organizacji pozarządowych, bo tu... nawet jak się patrzy na taką organizację, to widać, czy ona ma silnego lidera i to się wiąże też z pewną dynamiką rozwoju i działania. [SCK-2010]

Bardzo ważni są liderzy, czasem mi się zdaje że aż za ważni. Bo gdyby zmienił się lider i jest ktoś nowy, to się wszystko zmienia. [SPL-2010]

Sukces zmian zależy od charakteru kultury organizacyjnej, która może je stymulować bądź utrudniać. Prawie każda zmiana w organizacji wiąże się ze zmianą kultury organizacyjnej. Ponadto kultura organizacyjna i styl przywództwa pozostają pod silnym wpływem otoczenia i zdeterminowane są w znacznym stopniu przez kulturę narodową. Kultura jest podstawową determinantą wszelkiej aktywności organizacyjnej. Świadomość tych uwarunkowań nabiera wyjątkowego znaczenia w perspektywie postępującej globalizacji oraz zjawiska zderzania się i mieszania kultur we współczesnym świecie. Przywództwo, połączone silną współzależnością z kulturą organizacyjną, ma fundamentalny wpływ na procesy współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych.

6.3. Kultura organizacyjna a współdziałanie organizacji pozarządowych

Wydaje się, że we współczesnych organizacjach następuje wzrost roli czynników miękkich, które mogą decydować o sukcesie bądź porażce danej organizacji. Zarządzający coraz częściej skupiają się na zasobach niematerialnych organizacji. Wśród miękkich determinant sukcesu wymienia się kulturę organizacyjną. Narastająca niepewność i burzliwość otoczenia oraz ciągle wzmagająca się konkurencja powodują także wzrost znaczenia działania zespołowego, umożliwiającego wystąpienie efektu synergii oraz generowanie konkretnych korzyści płynących ze współpracy. Badania jakościowe małopolskich organizacji publicznych i pozarządowych

dowych pozwoliły na wyszczególnienie wewnątrzorganizacyjnych warunków sprawnego współdziałania, wśród których znalazła się właśnie kultura organizacyjna.

„W związku z dążeniem do upraszczania struktur organizacyjnych oraz wzrostem swobody i uprawnień jednostek prawdopodobne jest zmniejszanie się znaczenia zarządzania dyrektywnego i hierarchicznego. Kiedy trudno jest zarządzać z pomocą reguł formalnych i nakazów, trzeba utrzymać minimum ograniczeń niezbędnych do skoordynowanego działania przez odwołanie się do kultury, która jest tworzona w społeczności połączonej dążeniem do wspólnego celu” (Sułkowski, 2002, s. 94). Kultura może ułatwiać, stymulować procesy współpracy, ale może stanowić także barierę, która zadecyduje o porażce prób nawiązania potencjalnej współpracy. O kształcie kultury decydują przede wszystkim ludzie, którzy tworzą organizację. Procesy sprawnego współdziałania mają większe szanse zaistnienia w przypadku zgodnych chęci członków, pracowników i wolontariuszy organizacji, motywowanych przez ich lidera. Współpracy sprzyja postawa otwartości, która oznacza dostępność i gotowość do podjęcia dialogu. Organizacje odznaczające się kulturą zamknięcia, odseparowania od otoczenia nie są zainteresowane współdziałaniem. Otwartość bazuje na zasadzie ograniczonego zaufania, które pozostaje jednym z zasadniczych warunków kooperacji. Klimat zaufania pozwala skoncentrować wysiłki na realizacji wspólnych celów i podnosi efektywność współpracy. Zależy od ogólnego nastawiania ludzi tworzących organizację do działania zespołowego – kultura indywidualistyczna zmniejsza szansę zaistnienia koalicji. Zaufanie zależy też od wcześniejszych doświadczeń współpracy, dlatego tak ważna jest rzetelność oraz przygotowanie organizacji. Wiedza i odpowiednie kompetencje stanowią o sukcesie bądź porażce współdziałania. Bez merytorycznego przygotowania nie ma szans na efektywną realizację idei demokracji partycypacyjnej. Wiedza wiąże się ze świadomością, która ma niebagatelny wpływ na procesy inicjowania i prowadzenia współpracy.

Fundamentalnym warunkiem współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych jest zrozumienie istoty samorządu terytorialnego, który definiowany jest jako wspólnota. Świadomość specyfiki funkcjonowania poszczególnych podmiotów, roli sektora obywatelskiego w samorządzie oraz zadań samorządu i ograniczeń

prawnych znacząco uprawdopodobnia współpracę. Samorząd i organizacje pozarządowe muszą pamiętać o istnieniu pozafinansowych form kooperacji oraz korzyści, jakie może przynieść wspólne działanie. Mogą one realizować własne interesy, kreując jednocześnie dobro wspólne lokalnej społeczności. Powodzenie współpracy zależy także w znacznym stopniu od sposobów porozumiewania się organizacji, które stanowią jeden z przejawów kultury organizacyjnej. Formuła wiadomości oraz kanały komunikacyjne winny być dostosowane do wymagań konkretnych parterów i sytuacji.

Sprawnemu współdziałaniu sprzyja wykorzystywanie wszystkich form porozumiewania się, ze szczególnym uwzględnieniem spotkań bezpośrednich, pomagających budować pozytywne kontakty międzyludzkie i trwałe relacje. Organizacje, poza kontaktami formalnymi, mogą wykorzystywać relacje nieformalne, które ułatwiają podjęcie i prowadzenie współpracy.

Decydujący wpływ na procesy współdziałania ma osoba lidera, który odpowiada za nawiązanie i utrzymywanie więzi, przewodzenie i koordynację działania zespołowego. Przywództwo pozostaje jednym z najsilniejszych wyrazów kultury organizacyjnej, jednocześnie decydując w sposób zasadniczy o jej kształcie. Osoba lidera, z jego zdolnościami i umiejętnościami kierowniczymi, ale także aparycją, cechami osobowości i charakteru, z jego kulturą i nastawieniem, determinuje procesy współpracy organizacji publicznych i pozarządowych. Badania jakości małopolskich organizacji publicznych i pozarządowych pokazały, że większość przebadanych przypadków współpracy nie nosi znamion partnerstwa. Partnerstwo stanowi przyszłościową, pożądaną i docelową formę współdziałania organizacji trzeciego sektora i jednostek samorządu terytorialnego.

Trudno wyodrębnić jeden typ kultury organizacyjnej, który sprzyjałaby współpracy. Łatwiej wskazać wymiary, które charakteryzują pożądaną w perspektywie współdziałania kulturę. Spośród tych, które zaproponował jeden w pierwszych badaczy kultury organizacji – G. Hofstede – należałoby wymienić: orientację na wyniki (mniejszy nacisk na przestrzeganie procedur, więcej swobody, częstsze podejmowane ryzyka, większe zaangażowanie w pracę), troskę o cele (troska o realizację misji społecznej, a nie

prywatnych interesów i potrzeb), przynależność (identyfikowanie się z organizacją, wiara, że jej normy i zasady obowiązują ich we wszystkich dziedzinach życia), system otwarty (przyjazne nastawienie do otoczenia i potencjalnych partnerów), normatywność (duże znaczenie zasad, reguł i etyki), mały dystans władzy (partycypacja w zarządzaniu), kolektywizm (skupianie się na potrzebach grupy, wspólnoty) i kobiecość (opiekuńczość i wyrozumiałość w relacjach, integracja i współdziałanie ważniejsze od rywalizacji).

Bazując na założeniu, że właściwy model współpracy oparty jest na zasadzie świadomości istnienia oraz identyfikacji potrzeb społecznych, których zaspokojenie jest wspólnym zadaniem organizacji i samorządu, można wskazać przykładowe typy kultury sprzyjające współdziałaniu. Ch. Hampden-Turner i A. Trompenars (Zbiegień - Maciąg, 1999) wyróżnili cztery podstawowe rodzaje kultury, w tym kulturę typu „pocisk sterowany”, która jest egalitarna i zorientowana na cele. Dominującym założeniem jest realizacja ustalonych celów. Zakres obowiązków nie jest ściśle określony, a struktura organizacyjna uzależniona od wykonywania konkretnych zadań. Najczęściej spotykanym rozwiązaniem jest struktura macierzowa (tworzenie zespołów roboczych, najczęściej na czas trwania konkretnego projektu), gdzie nie występuje silna hierarchia władzy. Charakterystyczne dla tego typu kultur jest szybkie nawiązywanie kontaktów. Organizacja jest elastyczna i przystosowana do wprowadzania zmian. Ludzie identyfikują się z jej celem i misją, mają istotny, odczuwalny wpływ na ich realizację. Stosunki międzyludzkie nie są tak ważne, jak wypełnianie założeń, co niekoniecznie pokrywa się z praktyką panującą w trzecim sektorze. Innym pożądanym typem kultury może być kultura wspólnoty, występująca w organizacjach, w których cały zespół zaangażowany jest w realizację wspólnego celu. Charakterystyczne jest przy tym występowanie silnych relacji towarzyskich.

Kształtowanie odpowiedniej kultury jest szczególnie ważne w przypadku organizacji pozarządowych współpracujących z organizacjami publicznymi. „Jej formowanie polega na celowej modyfikacji wartości, norm i wynikających z nich wzorów. W konsekwencji powinny powstawać nowe, spójne i efektywniejsze, w określonych warunkach konfiguracji kultury organizacyjnej. Spójna konfiguracja dotyczy zarówno związków między kształtowanymi wartościami i podsystemami, jak i spójności z kontek-

stem kultury społeczeństwa, w którym organizacja działa” (Sułkowski, 2002, s. 95). Choć z racji złożoności kultury niemożliwe jest pełne kontrolowanie procesu jej tworzenia i modelowania, to wspólne działania zarządzających, w tym lidera, oraz członków, pracowników i wolontariuszy organizacji mogą prowadzić do pożądaných, usprawniających współdziałanie zmian kultury.

WNIOSKI I REKOMENDACJE DLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Badania nad współdziałaniem, przeprowadzone w organizacjach pozarządowych a także publicznych, pozwalają na sformułowanie istotnych wniosków, które dowodzą wpływu organizacyjnych czynników i realizowanych procesów w organizacjach pozarządowych na współpracę pozarządowo – publiczną. Pozwalają także zidentyfikować określone działania i czynności, składające się na procesy współpracy. Umożliwiają również sformułowanie rekomendacji dla liderów i zarządów organizacji pozarządowych. Ich wdrożenie może zapewnić organizacjom trzeciego sektora usprawnienie procesów współpracy, zwłaszcza na poziomie lokalnym. W tym rozdziale do każdego istotnego wniosku, wypływającego z przeprowadzonych badań, dołączono rekomendacje. Mają one charakter zaleceń, obejmujących wprowadzanie zmian w środowisku wewnętrznym organizacji i usprawnianiu procesów zarządczych, w celu budowania korzystnych i satysfakcjonujących relacji z sektorem publicznym.

Wniosek 1

Badane organizacje pozarządowe wykorzystują różne sposoby pozyskania informacji o potrzebach i problemach, które chcą rozwiązać. Te najbardziej rozwinięte organizacyjnie szczególnie skupiają się na diagnozie potrzeb. Większość działań dotyczy potrzeb istniejących, a nie zaspokojonych, choć zdarzają się także takie organizacje, które próbują kreować określone potrzeby u swoich klientów czy podopiecznych.

Można wskazać cztery typy działań badanych organizacji w stosunku do swoich klientów:

- Rozbudowane, zaplanowane, sformalizowane i długofalowe działania adresowane do określonych klientów organizacji, wynikające z zewnętrznie zdiagnozowanych potrzeb, rzadko wyraźnie wyartykułowanych przez klientów. W tej sytuacji organizacja próbuje kreować potrzeby, prowadząc określone działania edukacyjne. Należy także zwrócić uwagę na nie-

bezpieczeństwo paternalistycznych zachowań organizacji pozarządowych w sytuacji kreowania pewnych postaw i zachowań swoich klientów. Z drugiej strony ten typ aktywności łatwiej poddaje się planowaniu i łatwiej do tak zaplanowanych działań przygotować odpowiednie zasoby.

- Zaplanowane, sformalizowane działania adresowane do określonych grup klientów, wynikające ze zgłoszonych przez nich potrzeb. Mogą mieć charakter zarówno doraźny, jak długofalowy i rozbudowany. W tej sytuacji organizacja pozarządowa może tylko częściowo zaplanować swe działania, ale zapobieganie sytuacjom kryzysowym i reagowanie na nie wymaga częściowej alokacji posiadanych przez organizację zasobów. Ten sposób działania jest typowy dla wielu organizacji pozarządowych. Rezygnacja z działań zaradczych i szybkiej reakcji na potrzeby klientów jest rezygnacją z typowego dla trzeciego sektora stylu działania i upodabnia je do organizacji publicznych.
- Działania wynikające z silnego zakorzenienia w społeczności lokalnej i z bezpośrednich relacji z odbiorcami usług – działania nie zawsze są zaplanowane, ale poprzez silne powiązania ze społecznością lokalną mogą odpowiadać na potrzeby określonych grup społecznych. Mogą one mieć charakter amatorski.
- Działania wynikające z przekonań i wcześniej diagnozowanych potrzeb, polegające w dużej mierze na informowaniu o ofercie i wskazywaniu na możliwe korzyści w razie skorzystania z niej.

Rekomendacja 1

Organizacje pozarządowe powinny przyglądać się w sposób szczególny swoim relacjom z głównymi klientami. Działania do nich adresowane powinny być oparte na solidnej diagnozie potrzeb i ściśle powiązane ze strategią organizacji. Bardzo istotne jest także planowanie działań „niespodziewanych” – na które organizacja pozarządowa nie do końca ma wpływ, a które wynikają z sytuacji kryzysowych czy pilnych oczekiwań klientów. Tego typu działania, zwłaszcza pomocowe, mają kluczowy wpływ na budowanie tożsamości organizacyjnej – ich zaniechanie powoduje

stopniową biurokratyzację organizacji i upodabnianie jej do organizacji publicznych. Elastyczność i szybka reakcja na potrzeby to cechy wyróżniające trzeci sektor – nie powinno się o tym zapominać. Należy także zwrócić uwagę na niebezpieczeństwo paternalizmu (zwłaszcza wśród organizacji profesjonalnie zarządzanych, z dużym dorobkiem i doświadczeniem), jak i amatorszczyzny (dotyczy to szczególnie małych organizacji lokalnych, z bliskimi relacjami ze środowiskiem lokalnym).

Wniosek 2

Organizacje pozarządowe badane w województwie małopolskim postrzegają swoje relacje z organizacjami publicznymi stosunkowo prosto, najczęściej mówiąc o współpracy. Co ciekawe, badane organizacje rzadko używały słowa „partnerstwo” – pojawiało się ono raczej w kontekście stanu pożądanego w przyszłości, którą należy wspólnie budować. Relacje występujące pomiędzy oboma sektorami mogą przybierać także formę konkurencji, strategicznego partnerstwa czy kontroli.

Stosunkowo słabo małopolskie organizacje pozarządowe identyfikują sektor przedsiębiorstw, jako potencjalnych sojuszników strategicznych czy kooperantów. W niektórych organizacjach kwestia budowania relacji z przedsiębiorcami będzie rozważana dopiero w przyszłości, niektóre stawiają tutaj pierwsze kroki i próbują tworzyć własne sieci powiązań wśród przedsiębiorców.

Rekomendacja 2

Organizacje pozarządowe powinny aktywniej budować relacje z prywatnymi przedsiębiorstwami. Prócz zwiększenia możliwości zdobywania zasobów i dywersyfikacji źródeł finansowania, co w konsekwencji przyczynia się do stabilizacji finansowej organizacji, istotne wydaje się także to, że silniejsze relacje z biznesem mogą niwelować przewagę sektora publicznego i asymetrię sił współdziałających podmiotów. Współpracę między organizacjami należy rozumieć w kategoriach procesu, który trzeba budować, stopniowo ucząc się poszczególnych elementów.

Wniosek 3

Organizacje małopolskie dostrzegają szereg korzyści z podtrzymywania relacji w ramach trzeciego sektora. Istotne są tutaj: wza-

jemne uczenie się, budowanie przewagi dla tworzenia symetrycznych warunków współpracy czy dialogu z organizacjami publicznymi, minimalizacja kosztów, wdrażanie innowacyjnych pomysłów na realizację zadań, wymiana zasobów, wsparcie w sytuacjach awaryjnych, co minimalizuje ryzyko w realizacji projektów.

Współpraca międzysektorowa ma charakter raczej niesformalizowany, choć funkcjonują fora i platformy współpracy. Instytucjonalizacja współpracy nie powoduje jednak jej intensyfikacji, lecz może zwiększać jej incydentalność. Zaufanie między partnerami jest budowane podczas wspólnego działania, co po części jest wynikiem ochrony własnej marki i reputacji, jak również wielu skandali i zachowań nieetycznych w organizacjach pozarządowych. Występuje szereg barier utrudniających współpracę wewnątrz trzeciego sektora – przede wszystkim uwarunkowania prawne, nieakceptowane przywództwo i snobizm niektórych organizacji, silne i wykorzystujące swoją przewagę quasi-pozarządowe organizacje (o charakterze DONGOs lub GONGs).

Rekomendacja 3

Organizacje pozarządowe powinny rozwijać relacje wewnątrzsektorowe przede wszystkim dlatego, by móc wzmacniać współpracę z sektorem publicznym. Prócz nabywania kompetencji kooperacyjnych, umiejętności dialogu, budowania reputacji i marki czy kształtowania zaufania wśród organizacji obywatelskich istotne jest także minimalizowanie istniejącej asymetrii siły pomiędzy sektorami. Fora i platformy współpracy mają przewagę w negocjowaniu kompleksowych relacji z sektorem publicznym i stanowią pewną ochronę przed częstymi próbami dominacji ze strony organizacji publicznych.

Platformy współpracy są także skutecznym sposobem na promowanie etycznych zachowań wśród ludzi trzeciego sektora, co może znacznie osłabiać pozycję quasi-pozarządowych organizacji.

Wniosek 4

Główne zidentyfikowane role zarządów badanych organizacji to: przygotowanie i realizacja planów rocznych organizacji lub strategii wieloletnich, planowanie i inicjowanie projektów dla realizacji celów statutowych, zarządzanie zasobami ludzkimi pozostającymi

w obrębie organizacji, w tym aktywizacja członków i sojuszników organizacji, zarządzanie operacyjne, monitoring i ewaluacja prowadzonej działalności, głównie na poziomie projektów, a także sprawozdawczość merytoryczna i finansowa. Organizacje pozarządowe słabo rozpoznają role zarządów organizacji w budowaniu relacji zewnętrznych - w szczególności strategicznego poszukiwania partnerów do współpracy czy szerzej kształtowania długofalowych sieci powiązań z organizacjami publicznymi czy prywatnymi. Relacje zewnętrzne są bardziej realizowane *ad hoc*, w ramach bieżącego wykonywania zadań i wykorzystywania pojawiających się możliwości współdziałania.

Rekomendacja 4

Organizacje pozarządowe, które identyfikują współdziałanie z innymi organizacjami jako najważniejsze ze swoich działań, czyli organizacje zorientowane na współdziałanie, powinny uważniej przyglądać się rolom zarządów w kreowaniu korzystnych relacji z otoczeniem. Konieczne jest zwrócenie uwagi na długofalowe relacje z organizacjami publicznymi i prywatnymi, jak również na bieżące zarządzanie relacjami z potencjalnymi partnerami. Może się to przejawiać zmianą w sposobie zarządzania zasobami ludzkimi organizacji, z uwzględnieniem przesunięć czy przydziału zadań związanych ze współpracą z organizacjami publicznymi pracownikom lub wolontariuszom.

Wniosek 5

Badane organizacje pozarządowe mają stosunkowo proste struktury organizacyjne – stanowiska są fluktuacyjne, podobnie jak przypisane do nich zadania. Sytuacja zmienia się głównie w organizacjach, które realizują wieloletni kontrakt, zawiązany z organizacją publiczną. W takiej sytuacji widać pewien dualizm w strukturach organizacyjnych. Wymagania kontraktów powodują konieczność tworzenia takich struktur organizacyjnych, które są bardziej sformalizowane, z przydziałem obowiązków i zadań oraz zatrudnianiem specjalistów o określonych kompetencjach i delegowaniem uprawnień na kierowników osobnych jednostek organizacyjnych. Częste w tego typu organizacjach jest rozdzielenie księgowości i powstanie dwóch różnych struktur organizacyjnych. Te bezpośrednio podlegające zarządom organizacji są bardzo ela-

styczne, rzadko sformalizowane i z wydzielonymi zespołami, zaś te, które wykonują kontrakty sektora publicznego, są bardziej formalne, zbliżone do struktur sektora publicznego.

Rekomendacja 5

Organizacje pozarządowe powinny dążyć do utrzymywania elastycznych struktur organizacyjnych, pomimo nacisków organizacji publicznych na tworzenie sztywniejszych struktur organizacyjnych. Jest to szczególnie istotne, gdy spojrzymy na to zjawisko z punktu widzenia kluczowych cech wyróżniających sektor obywatelskich. Elastyczne działanie jest cechą immanentną organizacji pozarządowych, sztywne struktury powodują wolniejszą reakcję na potrzeby klientów i przyczyniają się do spadku zaufania do sprawności organizacji.

Wniosek 6

Kapitał ludzki jest główną siłą napędową organizacji pozarządowych, warunkującą skuteczność w osiąganiu celów, jak również znacznie wpływająca na możliwość kooperacji z organizacjami publicznymi.

Członkowie badanych organizacji pozarządowych to najczęściej pasjonaci, tworzący organizacje z potrzeby rozwiązywania problemów własnych bądź wspólnot, w których żyją. Bardzo pożądana w stowarzyszeniach są eksperci, którzy mogą służyć swą profesjonalną wiedzą. Coraz częściej członkowie stowarzyszeń są zatrudniani przy realizacji projektów z założeniem, że część zadań wykonują zgodnie z prawem nieodpłatnie. Jest to sytuacja, którą można nazwać konfliktem interesów. Z drugiej strony wśród organizacji, w których takie zjawisko zachodzi, istnieje przekonanie, że zarządzanie dużymi budżetami organizacji bez wynagrodzenia może być niebezpieczne, a jednocześnie dość trudno przekazać te kompetencje pracownikom organizacji, często nisko opłacanym.

Rekomendacja 6

Organizacje pozarządowe zorientowane na współdziałanie powinny strzec się wszelkiego rodzaju konfliktu interesów. Należy unikać takich działań w organizacji i takiej obsady stanowisk, które mogą budzić jakiegokolwiek wątpliwości otoczenia organizacji.

Brak jasności i przejrzystości działań może powodować utratę zaufania obecnych lub przyszłych partnerów. Łączenie zadań odpłatnych i nieodpłatnych w organizacji może rodzić podejrzenia co do uczciwości organizacji, a także klarownej i przejrzystej realizacji celów statutowych.

Konieczne jest utrzymywanie pewnej równowagi w liczbie zaangażowanych ekspertów i pasjonatów w organizacji.

Wniosek 7

Konflikt w organizacjach pozarządowych nie jest rzadkim zjawiskiem. Często na skutek rozłamów ideologicznych czy rozbieżności w kierunkach rozwoju organizacji część członków odchodzi i zakłada nową organizację. Utrzymanie spójności bywa dość trudne, zwłaszcza w sytuacji stopniowej instytucjonalizacji stowarzyszeń. Zdarzają się też takie organizacje, w tym fundacje, których cele wiążą się z tworzeniem nowych organizacji – celowo podejmują one działania mające wzbudzić wśród członków czy pracowników chęć założenia nowej fundacji lub stowarzyszenia. W przypadku celowego działania, nieopartego na konflikcie takie postępowanie można nazwać efektem *spin off*.

Rekomendacja 7

Organizacje pozarządowe, w których konflikt doprowadził do wyodrębnienia nowej organizacji, powinny w sposób planowany podtrzymywać relacje z tą organizacją. Istotne jest poszukiwanie we wzajemnych stosunkach wspólnych wartości, unikanie zaś sytuacji, która spowodowała konflikt. W efekcie chodzi o wzmocnienie relacji i wykorzystanie wspólnego pochodzenia i doświadczeń dla realizacji różnych celów.

Wniosek 8

Badania przeprowadzone na organizacjach województwa małopolskiego dowodzą, że w świadomości ludzi związanych z trzecim sektorem wylania się charakterystyczna grupa interesariuszy, których nie można zaliczyć ani do grupy wolontariuszy, ani pracowników, członków czy władz organizacji. Są to sympatycy – ludzie, którzy uczestniczą w sieci relacji organizacji pozarządowych, utożsamiają się z nią, starają się wspierać swoimi kontaktami i możliwościami. Szczególną grupę stanowią sympatycy fundacji,

których często zaprasza się do rad fundacji, zaś w przypadku stowarzyszeń próbuje się ich zachęcić do wstąpienia do organizacji. Często wybitni sympatycy organizacji, jeśli statut daje taką możliwość, stają się jej członkami honorowymi.

Rekomendacja 8

Organizacje pozarządowe zorientowane na współdziałanie powinny w sposób świadomy rozwijać grupę swoich sympatyków, mogą oni bowiem odgrywać istotną rolę w budowaniu relacji z organizacjami publicznymi, a także komercyjnymi. Ich przychylność, zainteresowanie i wreszcie zaangażowanie w sprawy organizacji może umożliwić zwiększanie zasobów organizacyjnych. W tych działaniach istotne jest także zachowanie standardów etycznych, zwłaszcza przy poszukiwaniu sojuszników w sektorze publicznym. Łatwo tutaj bowiem o posądzenia o układy, kliki i koterie.

Wniosek 9

Organizacje, które zatrudniają dużą liczbę pracowników etatowych, zwykle posiadają stałe źródła finansowania. Szczególnie odnosi się to do tych organizacji, które świadczą w sposób stały usługi publiczne. Zwykle prowadzenie tego typu działalności jest określone przepisami i koniecznością zatrudnienia specjalistów, jednocześnie organizacje pozarządowe podpisują kontrakty z jednostkami samorządu terytorialnego czy innymi organizacjami publicznymi na wykonywanie określonych usług – stąd też stałe etaty i umowy pracownicze. Organizacje, które nie prowadzą w sposób ciągły określonej działalności (także gospodarczej), mają stosunkowo niewielką liczbę pracowników stałych, większość zaś zatrudniają tymczasowo, na okres realizacji projektów, lub stosują umowy cywilnoprawne. Im większa liczba projektów i większa stabilność finansowa organizacji, tym częściej zatrudnia się pracowników na stałe, przerzucając finansowanie ich etatów z projektu na projekt. Ważną rolę odgrywają tutaj także kompetencje pracowników, którzy często przygotowują dla siebie projekty, by utrzymać swoje stanowiska. Organizacja sprzyja ich aktywności, chcąc wzmocnić więzy łączące zespół.

Rekomendacja 9

Organizacje pozarządowe powinny na poziomie strategicznym podejmować decyzje co do budowy zespołów pracowniczych czy wolontariackich. Mogą wybrać dwie drogi – pierwsza polega na budowaniu zespołu wewnątrz organizacji, opartego o umowy pracownicze i chęć utrzymywania co najmniej na stałym poziomie liczby pracowników lub wolontariuszy. W wyborze tej strategii budowania zespołu istotne jest zatrudnianie pracowników z wysokimi kompetencjami bądź też systematyczne ich szkolenie i doskonalenie. Druga strategia tworzenia zespołu polega na utrzymywaniu minimalnego personelu (lub tylko zarządu i wolontariuszy) i budowaniu zespołu ekspertów, zatrudnianych okazjonalnie na umowy cywilnoprawne w trakcie realizacji projektów. Może to jednak skutkować dużymi fluktuacjami i wymaga posiadania wyjątkowej reputacji czy marki, by móc przyciągnąć najlepszych specjalistów.

Wniosek 10

Współdziałanie organizacji pozarządowych jest najważniejsze na poziomie lokalnym. Dominuje kontraktowanie (w postaci dofinansowania przez sektor publiczny części zadań publicznych, wykonywanych przez organizacje pozarządowe), wymiana informacji, coraz istotniejsze stają się też konsultacje. Wiele organizacji pozarządowych prowadzi projekty, w które angażuje organizacje publiczne.

Stosunkowo słabo rozpowszechnione są jeszcze organizacyjne formy współdziałania – takie jak partnerstwa międzysektorowe, choć powszechne na obszarach wiejskich stają się lokalne grupy działania. Zwraca się jednak uwagę, że nie stanowią one trzonu współdziałania, lecz są dopiero w początkowej fazie rozwoju.

Organizacje pozarządowe dostrzegają korzyści ze współpracy z organizacjami publicznymi – budowanie reputacji organizacji, zwłaszcza w sytuacji kooperacji z urzędami marszałkowskimi czy agendami rządowymi, pozyskiwanie zasobów finansowych, umożliwiających realizację przynajmniej części zadań, transfer wiedzy do organizacji pozarządowych czy rozwijanie własnych kontaktów wśród różnych aktorów społecznych.

Badane organizacje pozarządowe nie koncentrują się na wyborze konkretnej formy współpracy – ma ona charakter płynny,

w zależności od potrzeb, możliwości organizacji pozarządowych czy zachęt ze strony sektora publicznego. Rozwój jednej z form współpracy z perspektywy organizacji pozarządowych owocuje możliwościami korzystania z innych jej form.

Rekomendacja 10

Organizacje pozarządowe zorientowane na współdziałanie z organizacjami publicznymi powinny rozwijać zarówno ustawowe, jak i pozaustawowe formy współdziałania z sektorem publicznym. Bardzo ważne jest inicjowanie partnerstw projektowych, wymagających niewielkiego zaangażowania zasobów wszystkich partnerów, ale pozwalających na stopniowe uczenie się współpracy i nabywanie zaufania, które ułatwi potem większe zaangażowanie własnych zasobów. Istotne są także lokalne partnerstwa międzysektorowe.

Wniosek 11

Na podstawie przeprowadzonych badań można wskazać sekwencję kluczowych działań (podprocesów) w ramach procesów współpracy. Tworzą ją:

- diagnoza i rozpoznanie potrzeb współpracy,
- opracowanie wstępnego planu współpracy (lub planów wieloletnich),
- konsultacje planu współpracy,
- opracowanie i uchwalenie planu,
- organizacja współpracy z organizacją publiczną (uruchomienie form współpracy – podproces najbardziej złożony, obejmujący przygotowanie współpracy w urzędzie, jej przeprowadzenie i monitoring),
- ewaluacja współpracy.

Badania wykazały, że w każdym z wyróżnionych podprocesów, można wyróżnić luki, które umożliwiają sprawną i skuteczną realizację procesów współpracy. Luki można identyfikować zarówno po stronie organizacji pozarządowych jak i publicznych.

Rekomendacja 11

Aby usprawnić proces współpracy, organizacje pozarządowe powinny skupić się na:

- stałym podtrzymywaniu zarówno formalnej, jak i nieformalnej komunikacji pomiędzy organizacjami współdziałającymi,
- szkoleniu i doskonaleniu pracowników, wolontariuszy czy członków organizacji w aspekcie współdziałania z organizacjami publicznymi, a w przypadku dużych organizacji tworzeniu elastycznej i dostosowanej do potrzeb organizacji komórki organizacyjnej, odpowiedzialnej za współdziałanie (wyposażonej w odpowiedni poziom delegacji uprawnień),
- zapewnieniu przywództwa w organizacji – konieczne jest wyłonienie lidera współdziałania, zwłaszcza takiego, który ma dobre relacje z liderem współdziałania po stronie organizacji publicznych,
- próbach całkowitego odpolitycznienia współpracy i unikaniu jakichkolwiek powiązań politycznych; zachowania organizacyjne powinny być jasne i klarowne dla otoczenia, w tym dla partnerów,
- stałym dążeniu do profesjonalizacji zarządzania, w szczególności ciągłym doskonaleniu kompetencji organizacyjnych i zarządczych.

Wniosek 12

Przeprowadzone badania wykazały, że większość wspólnych działań organizacji pozarządowych i publicznych (administracji samorządowej) ma charakter tradycyjnej aktywności w dostarczaniu usług publicznych, bez wprowadzania zmian czy innowacji. Ten stan rzeczy można powiązać z silniejszym wpływem organizacji publicznych na ustanawianie celów współpracy.

Działania rozwojowe i innowacyjne w obszarze współpracy organizacji pozarządowych i publicznych w dużej mierze oparte są o środki pochodzące z Unii Europejskiej, gdyż systemy oceny wniosków wymagają wykazania nowatorskiego podejścia do problemu. Innowacyjności sprzyja tworzenie zespołów międzysektorowych, skupionych na rozwiązywaniu ważnych problemów społecznych i poprawie jakości usług publicznych. Warunki odpowiednie dla innowacyjnego świadczenia usług publicznych z udziałem organizacji pozarządowych występują wtedy, gdy mamy do czynienia z pewną symetrią w ustanawianiu celów i sposobów ich realizacji. Innowacje pojawiają się najczęściej w obszarze usług społecznych (pomoc rodzinie, opieka i ochrona praw dzieci-

ka, niepełnosprawność), stosunkowo słabo zagospodarowanych przez sektor publiczny. Sektor publiczny dostarcza usług bazowych, w sytuacji poszukiwania rozwiązań projakościowych i proinnowacyjnych poszukuje wsparcia ze strony sektora pozarządowego. Dużą rolę w tworzeniu innowacyjnych rozwiązań w sferze usług publicznych odgrywa potencjał ekonomiczny organizacji publicznych – gmin, powiatów i województw – oraz silne organizacje pozarządowe.

Rekomendacja 12

Organizacje pozarządowe chcące wdrażać innowacyjne pomysły w obszarach świadczonych usług powinny chętniej budować swoje relacje z organizacjami publicznymi. Jest to łatwiejsze w sferze społecznej, gdzie potrzeby społeczności lokalnych często są zaspokajane w niewielkim stopniu, np. brakuje procedur wsparcia i wypracowanych sposobów pomocy osobom wykluczonym społecznie.

Źródłem innowacyjnych pomysłów mogą być koncepcje i wdrożenia organizacji pozarządowych z Unii Europejskiej. Dlatego warto budować relacje wewnątrzsektorowe z partnerami zagranicznymi. Może to być także korzystne z punktu widzenia tworzenia projektów międzynarodowych.

Wniosek 13

Przeprowadzone badania wykazały, że sprawne współdziałanie jest bardziej prawdopodobne w przypadku zgodnych chęci członków, pracowników i wolontariuszy organizacji pozarządowych motywowanych przez lidera oraz zaistnienia postawy otwartości, która oznacza dostępność i gotowość do podjęcia dialogu. Organizacje trzeciego sektora zamknięte i odseparowane od otoczenia nie są zainteresowane współdziałaniem.

Otwartość organizacji pozarządowych jest jednym z zasadniczych warunków kooperacji. Klimat zaufania pozwala skoncentrować wysiłki na realizacji wspólnych celów i podnosi efektywność współpracy. Zależy od ogólnego nastawiania ludzi tworzących organizację do działania zespołowego – kultura indywidualistyczna zmniejsza szansę zaistnienia koalicji. Zaufanie zależy też od wcześniejszych doświadczeń współpracy, dlatego tak ważna

jest rzetelność oraz dobre przygotowanie organizacji. Wiedza i odpowiednie kompetencje stanowią o sukcesie bądź porażce współdziałania.

Trudno wskazać jeden typ kultury organizacyjnej, który sprzyjałby współpracy. Można jednak wymienić czynniki, które charakteryzują pożądaną w perspektywie współdziałania kulturę. Istotne są w szczególności:

- orientacja na wyniki i troska o cele oraz realizację misji społecznej,
- poczucie przynależności (dla wszystkich grup interesariuszy wewnętrznych),
- otwartość i przyjazne nastawienie do otoczenia i potencjalnych partnerów,
- duże znaczenie zasad, reguł i etyki,
- brak dystansu władzy (partycypacja w zarządzaniu),
- kolektywizm,
- kobiecość (opiekuńczość i wyrozumiałość w relacjach, integracja w myśl zasady, że współdziałanie jest ważniejsze od rywalizacji).

Rekomendacja 13

Kluczowym warunkiem współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych na poziomie lokalnym jest zrozumienie istoty samorządu terytorialnego, który definiowany jest jako wspólnota. W związku z tym bardzo ważne jest rozwijanie świadomości specyfiki funkcjonowania poszczególnych podmiotów, roli organizacji pozarządowych w samorządzie oraz zadań samorządu i ograniczeń prawnych. Konieczne jest:

- rozwijanie sposobów komunikowania się organizacji – wiadomości oraz kanały komunikacyjne winny być dostosowane do wymagań konkretnych parterów i sytuacji (w tym spotkań bezpośrednich),
- rozwijanie relacji nieformalnych, które ułatwiają podjęcie i prowadzenie współpracy,
- podnoszenie kompetencji lidera współdziałania, który odpowiada za nawiązanie i utrzymywanie więzi, przewodzenie i koordynację działania zespołowego,

- budowanie spójności wśród interesariuszy wewnętrznych organizacji,
- dbanie o etyczne zachowania ludzi w organizacji,
- duże uprawnocnienie wszystkich grup wewnętrznych organizacji – w szczególności pracowników i wolontariuszy.

Wniosek 14

Badania wykazały istnienie etycznych problemów związanych ze współdziałaniem organizacji pozarządowych i publicznych. W szczególności organizacje trzeciego sektora zwracały uwagę na niejasne w aspekcie moralnym:

- braki kompetencji urzędników i radnych, którzy determinują jakość współpracy,
- słabe zaangażowanie urzędników i lokalnych polityków nie tylko w budowanie współdziałania z trzecim sektorem, ale także w realne rozwiązywanie problemów społecznych na poziomie lokalnym,
- upolitycznienie współdziałania,
- brak zaufania do organizacji pozarządowych,
- instrumentalne wykorzystywanie prawa i tworzonych przez organizacje publiczne procedur w celu antagonizowania organizacji i minimalizowania własnego zaangażowania we współpracę.

Rekomendacja 14

Organizacje publiczne i pozarządowe w procesie współdziałania powinny w większym stopniu angażować się w etyczne rozwiązania w celu budowania wzajemnego zaufania i partnerskich relacji. Trudno stwierdzić, na ile proponowane ostatnio przez urzędy centralne kodeksy etyczne w organizacjach publicznych są kompleksowym rozwiązaniem, mogącym poprawić relacje międzysektorowe. Szczególnie istotne wydaje się po stronie organizacji publicznych unikanie decyzji o charakterze politycznym, po stronie organizacji pozarządowych budowania niejasnych powiązań z lokalnymi politykami. Może to przyczynić się do wzrostu zaufania pomiędzy organizacjami, co w konsekwencji może doprowadzić do rozwiązania najistotniejszych etycznych problemów współdziałania.

BIBLIOGRAFIA

1. Allison M., Kaye J., 2001, *Eight characteristics of nonprofit organizations*, Compass Point Nonprofit Services.
2. Arczewska M., 2007, *Nie tylko jedna ustawa. Kierunki zmian w prawie o organizacjach pozarządowych*, (w:) M. Rymsza, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.), *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 43–52.
3. Armstrong M., 2002, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
4. Batko R., 2009, *Standaryzacja procesów jako podstawa doskonalenia administracji publicznej*, (w:) K. Lisiecka, T. Papaj (red.), *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną*, Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego i Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice, s. 129–142.
5. Benini A., 1999, *Network without centre? A case study of organizational network responding to earthquake*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 7, no. 1, s. 38–47.
6. Bielski M., 2002, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa.
7. Björn B., 2004, *Kultura a style przywództwa: zarządzanie w warunkach globalizacji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
8. Bogacz-Wojtanowska E., 2005a, *Strategie działania organizacji pozarządowych w budowaniu relacji z sektorem publicznym i komercyjnym*, (w:) B. Pławgo, W. Zaremba (red.), *Partnerskie współdziałanie w sektorze publicznym i prywatnym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok, s. 97–102.
9. Bogacz-Wojtanowska E., Grabiasz J., 2005b, *Bariery i szanse rozwoju sektora pozarządowego w Polsce na przykładzie badań w województwie małopolskim*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego „Zarządzanie Publiczne”*, nr 1, s. 46–56.
10. Bogacz-Wojtanowska E., 2006a, *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich*, WUJ, Kraków.
11. Bogacz-Wojtanowska E., 2006b, *Zakres, formy i obszary współpracy organizacji pozarządowych i samorządów województwa małopolskiego*, (w:) E. Bogacz-Wojtanowska, G. Praweńska-Skrzypek (red.), *Współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego w województwie małopolskim*, Dom Wydawniczy Officina, Województwo Małopolskie, s. 13–34.
12. Bogacz-Wojtanowska E., 2006c, *O etyce i odpowiedzialności w działaniach organizacji pozarządowych*, 2007, *Trzeci Sektor* nr 11, s. 61–68.
13. Bogacz-Wojtanowska E., 2007a, *Modele współpracy lokalnych instytucji a rozwiązywanie problemów rynku pracy*, WUJ, Kraków.
14. Bogacz-Wojtanowska E., 2007b, *Organizacje publiczne w relacjach*

- z organizacjami pozarządowymi, *Współczesne Zarządzanie*, nr 4, s. 109–118.
15. Bogacz-Wojtanowska E., 2007c, *Przedsiębiorstwa ekonomii społecznej i ich wpływ na gospodarkę lokalną*, (w:) D. Strahl, *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 1161, s. 229–237.
 16. Bogacz-Wojtanowska E., 2008, *Tworzenie sieci – budowanie Partnerstwa Gościńiec*, (w:) T. Kazimierczak, K. Hernik (red.), *Społeczność lokalna w działaniu. Kapitał społeczny – potencjał społeczny – lokalne governance*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 147–170.
 17. Bogacz-Wojtanowska E., Dudkiewicz M., Górniak K., Makowski G., Stokowska A., 2010, *Raport cząstkowy nt. współpracy międzysektorowej, na podstawie wstępnych badań jakościowych*, Materiał przygotowany w ramach projektu: „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
 18. Brinkerhoff J.M., 2002, *Government – non-profit partnership: a defining framework*, *Public Administration and Development*, vol. 22, iss. 1, s. 19–30.
 19. Brown T., Wyatt J., 2010, *Design thinking for social innovation*, *Stanford Social Innovation Review*, s. 31–35.
 20. Bryson J.M., Gibbons M.J., 2001, *Enterprise schemes for nonprofit survival, growth, and effectiveness*, *Nonprofit Management & Leadership*, vol. 11, no. 3, s. 271–288.
 21. Bukowiec E., 2005, *Działanie firmy za pomocą słów, czyli wpływ formy komunikatów werbalnych na kształtowanie się wizerunku przedsiębiorstwa*, (w:) E. Hoppe (red.), *Public relations instytucji użyteczności publicznej*, SPG, Gdańsk, s. 27–42.
 22. Cameron K.S., Quinn R.E., 2003, *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
 23. Chaskin R.J., Brown P., Venkatesh S., Vidal A., 2007, *Budowanie potencjału społeczności lokalnej*, (w:) T. Kazimierczak (red.), *Zmiana w społeczności lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 37–72.
 24. Damanpour F., 1987, *The adoption of technological, administrative, and ancillary innovations: impact of organizational factors*, *Journal of Management*, vol. 13, s. 675–688.
 25. Damanpour F., Schneider M., 2006, *Phases of the adoption of innovation in organizations: effects of environment*, *Organization and top managers*, *British Journal of Management*, vol. 17, s. 215–236.
 26. Damanpour F., Schneider M., 2008, *Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, s. 495–522.
 27. Damanpour F., Walker R.M., Avellandela C.N., 2009, *Combinative effects of innovation types and organizational performance: a longitu-*

- dinal study of service organizations, *Journal of Management Studies*, vol. 46, no. 4, s. 650–675.
28. Douglas J., 1987, *Political theories of nonprofit organization*, (w:) W.W. Powell (ed.), *The nonprofit sector. A research handbook*, Yale University Press, s. 43–53.
 29. Fletcher K., 1997, *Building board diversity: a case study of the western region affiliates of planned parenthood federation of America*, Nonprofit Sector Research Fund of the Aspen Institute, Washington D.C.
 30. Frączak P., 2001, *Rola aktywności obywatelskiej w rozwoju lokalnym*, (w:) M. Warowicki, Z. Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*, Muncypium, Warszawa, s. 44–56.
 31. Frączak P., 2008, *Wymiar polityczny, własność społeczna i hybrydowość jako elementy myślenia o zarządzaniu przedsiębiorstwem społecznym*, *Ekonomia Społeczna*, nr 2, s. 53–60.
 32. Fry R., 1995, *Accountability in organizational life: problem or opportunity for nonprofits?*, *Nonprofit Management & Leadership*, vol. 6, no. 2, s. 181–195.
 33. Fryzeł B., 2004, *Kultura a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń.
 34. Giguere S., 2003, *Managing decentralisation and new forms of governance*, (w:) *Managing decentralization. A new role form labour market policy*, OECD.
 35. Gorynia M., Jankowska B., 2008, *Klustry a międzynarodowa konkurencyjność i internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, Diffin, Warszawa.
 36. Griffin R.W., 1996, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.
 37. Gruszecki T., 2006, *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*, PWN Warszawa.
 38. Handy C., 1992, *Types of voluntary organizations*, (w:) J. Batsleer, C. Cornforth, R. Payton (ed.), *Issues in voluntary and nonprofit management*, Addison – Wesley Publishing Company, s. 13–19.
 39. Hatch M.J., 2002, *Teoria organizacji*, PWE, Warszawa.
 40. Hausner J., 2007, *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki*, *Ekonomia Społeczna*, nr 1, s. 9–14.
 41. Hernik K., 2008, *Finansowe i pozafinansowe formy współpracy*, (w:) G. Makowski (red.), *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 106–160.
 42. Hofstede G., Hofstede G.J., 2007, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, PWE, Warszawa.
 43. Hryniewicka A., 2008, *Dokudów – niewykorzystana szansa*, (w:) T. Kazimierczak, K. Hernik (red.), *Społeczność lokalna w działaniu. Kapitał społeczny – potencjał społeczny – lokalne governance*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 103–110.
 44. Hull C.E., Lio B.H., 2006, *Innovation in non-profit and for-profit organizations: visionary, strategic, and financial considerations*, *Journal of Change Management*, vol. 6, no.1, s. 53–65.

45. Jaskyte K., 2004, *Transformational leadership, organizational culture, and innovativeness in nonprofit organizations*, Nonprofit management & Leadership, vol. 15, no. 2, s. 153–168.
46. Kafel T., 2006, *Podstawy metodyczne zarządzania procesami biznesowymi*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, nr 713, s. 5–20.
47. Kaźmierczak T., 2008, *Społeczność lokalna w działaniu – refleksje i hipotezy*, (w:) T. Kazimierczak, K. Hernik (red.), *Społeczność lokalna w działaniu. Kapitał społeczny – potencjał społeczny – lokalne governance*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 171–185.
48. Kietliński K., Reyes V., Oleksyn T., 2005, *Etyka w biznesie i w zarządzaniu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
49. Kimberly J.R., Evanisko M., 1981, *Organizational innovation: the influence of individual, organizational and contextual factors on hospital adoption of technological and administrative innovations*, Academy of Management Journal, vol. 24, s. 689–713.
50. Kohm A., 1998, *Cooperating to survive and thrive: innovative enterprises among nonprofit organizations*, Nonprofit World, vol. 16, no. 3, s. 36–44.
51. Kostera M., 1996, *Postmodernizm w zarządzaniu*, PWE, Warszawa.
52. Kostera M., Koźmiński A.K., 2002, *Wartości i normy w zarządzaniu. Cztery teatry*, (w:) J. Dietel, W. Gasparski (red.), *Etyka biznesu*, PWN, Warszawa.
53. Koźuch B., 2004, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.
54. Koźuch B., 2005, *Kooperatywne zachowania organizacji publicznych*, (w:) B. Plawgo, W. Zaremba (red.), *Partnerskie współdziałanie w sektorze publicznym i prywatnym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok, s. 11–18.
55. Koźuch B., 2006, *Ewolucja zarządzania organizacjami publicznymi*, (w:) B. Koźuch (red.), *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków.
56. Koźuch B., 2007, *Nauki o organizacji*, CeDeWu, Warszawa.
57. Koźuch B., Koźuch A., 2008, *Istota usług publicznych*, (w:) B. Koźuch (red.), *Zarządzanie usługami publicznymi*, Towarzystwo Naukowe Współczesnego Zarządzania, Kraków, s. 27–46.
58. Krajewska A., 2011, *Formy współpracy międzysektorowej po nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – perspektywy dla organizacji pozarządowych*, Trzeci Sektor, numer specjalny, s. 65–73.
59. Kramer R.M., 1998, *Nonprofit organizations in the 21st century: will sector matter?*, Working Paper Series, Nonprofit Sector Research Fund of the Aspen Institute, Washington D.C.
60. Krupski R., 2008, *Strategiczny kontekst zasobów ludzkich*, (w:) S.A. Witkowski, T. Listwan (red.), *Kompetencje a sukces zarządzania organizacją*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2008, s. 424–432.

61. *Leksykon zarządzania*, 2004, Difin, Warszawa.
62. Lewicka- Strzałecka A., 2006, *Teoretyczne i praktyczne aspekty identyfikacji i ograniczania konfliktu interesów*, pobrano 28 XI 2011 r. z <http://www.quomodo.org.pl/dane/rekomendacje/2006002konfliktin teresow.pdf>.
63. Makowski G., 2005, *Zasady współpracy międzysektorowej w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Trzeci Sektor, nr 3, s. 11–19.
64. Makowski G., 2008, *Ewolucja, rewolucja czy degeneracja? Krótka historia prac nad zmianami w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, (w:) G. Makowski (red.), *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 9–29.
65. Manley R.T., Shaw W.H., Manley R.C., 2007, *Project partnering: a medium for private and public sector collaboration*, *Engineering Management Journal*, vol. 19, no. 2, s. 3–11.
66. Mason D., 1992, *Why ethics make good sense for nonprofits*, *Non-profit World*, vol. 10, no. 2, s. 25–27.
67. Matczak P., Bogacz-Wojtanowska E., Buttler D., Figiel A., Koziarek M., Makowski G., Schimanek T., Stokowska A., 2011, *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i dotyczących ochrony środowiska – raport z badań*, Materiał przygotowany w ramach projektu: „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
68. Meeus M.T.H., Edquist C., 2006, *Introduction to part I: product and process innovation*, (w:) J. Hage, M. Meeus (eds.), *Innovation, science, and institutional change*, Oxford University Press, Oxford, s. 23–37.
69. Middleton M., 1987, *Nonprofit boards of directors: beyond the governance function*, (w:) W.W. Powell (ed.), *The nonprofit sector. Research handbook*, Yale University Press, New Haven, London, s. 141–154.
70. Monteduro F., Hinna A, Ferrari R., 2009, *Do non-profit boards matter for innovation? An empirical analysis of grant-giving foundations*, EGPA Conference 2009 „The Public Service: Service Delivery in the Information Age”, PSG VIII: Third Sector, Malta.
71. Mulroy E.A., 2003, *Community as a factor in implementing interorganizational partnerships issues, constraints, and adaptations*, *Nonprofit Management & Leadership*, vol. 14, no. 1, s. 47–66.
72. Mumford M.D., 2002, *Social innovation: ten cases from Benjamin Franklin*, *Creativity Research Journal*, vol. 14, s. 253–266.
73. Najam A., 2000, *The four C's of third sector-government relations: cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation*, *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 10, no. 4, s. 375–395.
74. Natale S., 1984, *What is it and what does it mean for nonprofit?*, *Organizational Ethics*, May/June, s. 27–28.
75. Nogalski B., Śniadecki J., 2002, *Badania nad etyką zarządzania przedsiębiorstwem*, *Współczesne Zarządzanie*, nr 3, s. 27–34.

76. Nowacki R., 2010, *Zarządzanie – konkurencyjność – innowacyjność*, (w:) R. Nowacki (red.), *Innowacyjność w zarządzaniu a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, Difin Warszawa, s. 15–46.
77. Noworól A., 2007, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali lokalnej i regionalnej*, WUJ, Kraków.
78. Oblój K., *Strategia organizacji*, 2001, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
79. O’Looney J., 1994, *Modelling collaboration and social services integration: a single state’s experience with developmental and non-developmental models*, *Administration in Social Work*, vol. 18, no. 1, s. 61–86.
80. Osborne S., 1998a, *The innovative capacity of voluntary organizations. Implications for local government*, *Local Government Studies*, vol. 24, no. 1, s. 9–40.
81. Osborne S., 1998b, *Naming the beast. Defining and classifying service innovations in social policy*, *Human Relations*, vol. 51, no. 9, s. 1133–1154.
82. Osborne S., Chew C., McLaughlin K., 2008, *The once and future pioneers? The innovative capacity of voluntary organisations and the provision of public services: a longitudinal approach*, *Public Management Review*, vol. 10, iss. 1, s. 51–70.
83. *Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania*, 2010, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, raport badawczy, Kraków–Toruń.
84. Plawgo B., Szpak A., Radziwon P., 2006, *Zarządzanie relacjami organizacji publicznych z ich otoczeniem*, (w:) B. Kożuch (red.), *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków, s. 70–91.
85. *Potencjał małopolskich organizacji pozarządowych, cz. I, Raport z badań jakościowych*, 2010, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Kraków.
86. *Potencjał małopolskich organizacji pozarządowych, cz. II, Raport z badań ilościowych*, 2010, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Kraków.
87. Putnam R.D., 1995, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja Batorego, Kraków–Warszawa.
88. Rondinelli D.A., London T., 2001, *Partnering for sustainability: managing nonprofit organization – corporate environmental alliances*, Working Paper Series, Nonprofit Sector Research Fund of the Aspen Institute, Washington D.C, s. 1–36.
89. Ronco W., Ronco J., 1996, *Partnering manual for design and construction*, McGraw–Hill Professional, New York.
90. Rymśa M., Makowski G., Dudkiewicz M., 2007, *Wprowadzenie*, (w:) M. Rymśa, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.), *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 10–19.

91. Rymcza M., 2007, *Polityka państwa wobec sektora obywatelskiego w Polsce w latach 1987–2007*, (w:) M. Rymcza, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.), *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 23–42.
92. Saidel J.R., 1993, *The board role in relation to government: alternative models*, (w:) D.R. Young, R.M. Hollister (ed.), *Governing, leading and managing nonprofit organizations. New insights from research and practice*, Jossey-Bass Inc Pub, San Francisco, s. 32–51.
93. Salamon L.M., Anheier H.K., 1997, *The civil society sector*, Society, vol. 34, no. 2.
94. Salamon L.M., 2001, *The nonprofit sector and democracy: prerequisite, impediment, or irrelevance?*, (w:) A.J. Abramson (ed.), *Mapping new worlds. Selected research on the nonprofit sector around the globe*, Nonprofit Sector Research Fund of the Aspen Institute, Washington D.C.
95. Salamon L.M., Hems L.C., Chinnock K., 2000, *The nonprofit sector: for what and for whom?*, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 37, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore.
96. Sargeant A., 2004, *Marketing w organizacjach non profit*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
97. Sarnecki P., 2007, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, wyd.III.
98. Serafin R., Kazior B., Jarzębska A., 2005, *Grupy partnerskie. Od idei do współdziałania*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków.
99. Sikorski C., 2002, *Kultura organizacyjna*, C.H. Beck, Warszawa.
100. Sikorski C., 1995, *Profesjonalizm. Filozofia zarządzania nowoczesnym przedsiębiorstwem*, PWN, Warszawa.
101. Skinner S., 2006, *Strengthening communities*, Community Development Foundation, London.
102. Sowa K.Z., 1988, *Wstęp do socjologicznej teorii zrzeszeń*, PWN Warszawa.
103. Steinberg R., 1987, *Nonprofit organizations and the market*, (w:) Powell W.W. (ed.), *The nonprofit sector. A research handbook*, Yale University Press, New Haven, London, s. 118–139.
104. Storoniak-Palczak G., 2010, *Konkurencyjny aspekt innowacji produktowych*, (w:) W. Caputa, D. Szwajca (red.), *Potencjał konkurencyjny przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa, s. 27–47.
105. Strzelecki A., 2006, *Etyczne i prakseologiczne aspekty zarządzania w administracji publicznej*, Współczesne Zarządzanie, nr 3, s. 143–154.
106. Sułkowski Ł., 2002, *Kulturowa zmienność organizacji*, PWE Warszawa.
107. Swianiewicz P., 2008, *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, Dialog, nr 4.
108. *The contribution of social enterprises to rural economies and communities – final report*, 2003, Middlesex University.

-
109. Wolfe D.A., Gertler M.S., 2004, *Clusters from the inside and out: local dynamics and global linkages*, Urban Studies, vol. 41, no. 5–6, May, s. 1071–1093.
 110. Wyka A., 2005, *Wokół zasady pomocniczości w Polsce*, (w:) *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna – obywatelskość, polityka, lokalność*, A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański (red.), Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa, s. 147–175.
 111. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).
 112. Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 146).
 113. Zbiegień-Maciąg L., 1999, *Kultura w organizacji. Identyfikacja kultury znanych firm*, PWN, Warszawa.

WSPÓLDZIAŁANIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I PUBLICZNYCH

Przeobrażenia społeczno-gospodarcze, do których w ostatnich dwudziestu latach doszło na świecie, wymagają od współczesnych organizacji świadomych i konsekwentnych zmian. Reguły ponowoczesnej rzeczywistości muszą też być respektowane przez polskie organizacje pozarządowe. Stawiane przed nimi oczekiwania powodują konieczność podjęcia współdziałania, w szczególności z organizacjami sektora publicznego. Z drugiej strony dyfuzja innowacji, informacji i idei powoduje, że nowe rozwiązania proponowane przez organizacje pozarządowe stają się coraz bardziej pożądane, a organizacje publiczne coraz częściej na skutek nacisków zewnętrznych są skłaniane do współdziałania z trzecim sektorem. Stąd pytania o sprawne współdziałanie nabierają coraz istotniejszego znaczenia, zarówno w sferze teoretycznych rozważań, jak również praktycznego funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce.

Czytelnik odnajdzie w książce:

- charakterystykę uwarunkowań współdziałania organizacji pozarządowych i publicznych,
- prezentację kluczowych form i procesów współpracy,
- diagnozę powstawania innowacji przy udziale organizacji pozarządowych i publicznych,
- informacje, jak kultura organizacyjna może wpływać na kooperacje organizacji,
- praktyczne wskazania jak budować korzystne relacje międzysektorowe.

Ewa Bogacz-Wojtanowska – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o zarządzaniu, adiunkt w Katedrze Badań Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Specjalizuje się w zarządzaniu organizacjami pozarządowymi, zarządzaniu publicznym, relacjach sektora pozarządowego z sektorem publicznym i komercyjnym oraz roli organizacji pozarządowych w społeczeństwie obywatelskim.

Dorobek naukowy obejmuje autorstwo dwóch monografii naukowych, współautorstwo i redakcję czterech publikacji książkowych oraz ponad 50 artykułów naukowych z zakresu zarządzania organizacjami pozarządowymi i publicznymi. Jest wieloletnim ekspertem Fundacji Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie oraz konsultantem w projektach badawczo-wdrożeniowych krajowych i regionalnych instytucji publicznych i pozarządowych.