

## 1. Dlaczego ten projekt jest taki ważny

Jan Jakub Wygnański

Zacznę prowokacyjnie od czegoś w rodzaju... przechwałki. Otóż chcę stwierdzić, że przedsięwzięcie, którego częścią jest niniejsza publikacja, jest szczególnie ważne. Oczywiście, tak zapewne uważa każdy, kto zaangażowany jest w realizację dużych, finansowanych z EFS projektów, a jest ich przecież wiele. Dlaczego zatem ten projekt miałby być w pewnym sensie ważniejszy niż inne?

Otóż paradoksalnie być może dlatego, iż pomimo, że projekt finansowany jest z EFS, to przygotowuje nas na czasy, w których wsparcie z tego Funduszu nie będzie już dostępne. A ma szansę być kluczem do lepszych relacji między sektorem pozarządowym, a administracją publiczną w przyszłości. Relacje te obecnie są, mówiąc ogólnie, dość skomplikowane. Będzie o tym mowa poniżej, ale w tym miejscu najistotniejszy jest fakt, że pomimo wprowadzenia 10 lat temu Ustawy o działalności pożytku publicznego (warto przypomnieć w tym miejscu, że pierwotnie miała ona nazywać się ustawą o współpracy) i ważnych zmian które przyniosła, ciągle jeszcze wiele pozostaje do zrobienia. W szczególności za „niedokończoną sprawę” należy uznać kwestie związane z kontraktowaniem zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Choć ustawa formalnie zachęca i dopuszcza takie rozwiązania, to w istocie są one rzadko stosowane. Mówimy tu o rzeczywistym kontraktowaniu usług publicznych opartym na racjonalnej analizie korzyści i ryzyk, jakie temu towarzyszą. To prawda, że dzięki ustawie w niemal wszystkich gminach w Polsce tworzone są tzw. programy współpracy, że ogłaszane są konkursy dla organizacji pozarządowych i że w oparciu o nie, podpisywanych jest rocznie ok. 100 tys. umów na realizację zadań publicznych.

*Tu chodzi jednak o coś innego – a mianowicie: o rzeczywiste przekazywanie zadań lub wręcz prowadzenie instytucji przez organizacje pozarządowe – innymi słowy o inny podział pracy (z elementami dobrze rozumianej konkurencji) pomiędzy sektorem publicznym, a sektorem społecznym. Taka zasada leży w interesie obywateli (zarówno, jako klientów, jak i podatników).*

Umyślnie wprowadzamy tu rozróżnienie między sektorem społecznym (organizacjami społecznymi działającymi non-profit, tzw. trzecim sektorem) i komercyjnym sektorem prywatnym. Istnienia tego ostatniego nie ignorujemy – on także w różnych kontekstach pojawia się często jako wykonawca zadań publicznych, ale nie jest to przedmiot niniejszej publikacji, ani naszego projektu. Tak, jak w relacjach administracja – przedsiębiorcy swego czasu ważny był pomysł, aby z prostych zależności polegających na zakupach usług przejść na poziom relacji partnerskich, a zatem stworzenia tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), tak obecnie podobny proces zachodzi w relacjach z sektorem społecznym. I chcemy temu sprzyjać.

Idzie zatem, o szczególnie rozumiane partnerstwo publiczno-społeczne. Chcemy mieć nadzieję, że pomysł ten spotka lepszy los niż przywołane wyżej PPP, które w powszechnej opinii nie powiodło się.



Esencją projektu jest ograniczenie po stronie administracji powszechnie obowiązującego obecnie prawa swoistego pierwokupu w wykonywaniu usług publicznych, a także prowadzenia instytucji, które mają te usługi dostarczać. Jednocześnie nie chcemy antagonizować administracji i organizacji pozarządowych.

*Model, który staramy się tu przedstawić, osadzony jest w nowoczesnym paradygmacie tzw. new public governance (i nie bez znaczenia jest fakt, że jego istotą jest właśnie partnerstwo i sieciowe zarządzanie). Model ten jest jednym z najnowocześniejszych, jakie obecnie stosowane są w dojrzałych demokracjach i – jeśli można tak powiedzieć – dojrzałych administracjach.*

Działanie takie jest bardzo na czasie, bowiem wydaje się, że w Polsce niezbędnie jest ustanowienie nowego podziału pracy pomiędzy trzecim sektorem i administracją publiczną. Można wyrazić to inaczej: jeśli istotnie Państwo nie ma zostać (ku własnej zgubie) „samo” z coraz większą liczbą wyzwań i coraz większymi oczekiwaniami ze strony obywateli, to konieczne jest rzeczywiste, a nie wyłącznie hasłowe, odczytanie obecnej w Konstytucji RP zasady pomocniczości. Choć może to dziwić, działania takie leżą w pierwszej kolejności w interesie samej administracji, bowiem przygotowują ją na czasy, gdy skończą się środki z EFS, z którego w istotnym stopniu subsydiowane są jej działania (a także działania niektórych organizacji). Wtedy właśnie, w sposób bardziej wyrazisty i poniekąd bolesny, stanimy przed wyzwaniem sprowadzającym się do dylematu: jak za pomocą ograniczonych publicznych środków możliwie najlepiej (nie zawsze oznacza to najtaniej) dostarczać usług publicznych?

Możliwe są różne rozwiązania takiej sytuacji. Z jednej strony nieuchronna konieczność wyborów może popychać administrację ku racjonalizacji sposobu dostarczania usług (jej niezbędnym elementem będzie większe włączenie podmiotów społecznych). Możliwy jest jednak także scenariusz przeciwny – jeszcze silniejsza niż dotychczas skłonność do ograniczania roli zewnętrznych partnerów i swoistej obrony stanu posiadania administracji (jej pozycji, etatów, instytucji, etc.). Niestety, wiele wskazuje na to, że owa druga – gorsza jak się zdaje – opcja jest często traktowana jako „naturalna”. Wskazują na to praktyki pojawiające się w tych samorządach, które już obecnie napotykają na finansowe problemy. Niniejsza publikacja (tak jak i cały projekt) mają raczej przygotowywać do wariantu pierwszego i chronić przed wariantem drugim.

## 1.1. Po co to wszystko? Czy potrzebne są „aż” trzy sektory?

Poniższy wywód jest próbą dostarczenia teoretycznych podstaw naszego przedsięwzięcia. Siłą rzeczy jest on nieuchronnie bardzo uproszczony. Opisano tu jedynie esencję – to, co najważniejsze we wzajemnych relacjach administracji i trzeciego sektora. Zaczniemy od podstawowego, jak się zdaje, pytania: czy istotnie potrzebne są „aż” trzy sektory? Odpowiadamy nań na początku tego Poradnika, bo bez tego sens projektu mógłby zostać zredukowany do podejrzenia, że organizacje pozarządowe chcą po prostu wymusić dostęp do pieniędzy publicznych – nie mając jednocześnie do zaoferowania niczego, co byłoby specyficzne, a tym bardziej lepsze, niż to, co mogą wnieść inne sektory.

Żeby odpowiedzieć na to pytanie, posłużymy się przykładem działań związanych z szeroko rozumianą pomocą społeczną, zastanawiając się, jak mogłaby być ona zorganizowana w różnych „konfiguracjach monosektorowych”. Łatwo zauważyć, że każdy z trzech sektorów (trzeci sektor, państwo, rynek) bazuje na innej definicji usługi/pomocy. Dla sektora pozarządowego wartością powinna być pomoc jako relacja oparta na zasadzie partycypacji i upodmiotowienia podopiecznych, dla państwa najważniejsza wydaje się prawna zasada realizacji uprawnień

obywateli, dla sfery komercyjnej pomoc jest w pewnym sensie towarem (czymś, co trzeba sprzedać). Pierwsza definicja (perspektywa sektora społecznego) odwołuje się do wspólnoty doświadczenia, empatii, solidaryzmu, braterstwa, druga (perspektywa sektora publicznego) – do wspólnoty państwowej, a zatem kategorii „obywatela”, który posiada określone uprawnienia, trzecia (perspektywa sektora prywatnego) siłą rzeczy odwołuje się do kategorii „klienta”. Istotą działania sektora pozarządowego jest dobrowolność, sektora publicznego – konieczność wynikająca z uprawnień obywateli, istotą rynku – podążanie za zyskiem. Mimo daleko posuniętej odmienności każdego z sektorów (a może właśnie dzięki niej) możliwe, więcej nawet – konieczne, jest ich współistnienie. Dlaczego? W tym celu przeanalizujemy hipotetyczne sytuacje, w których istniałyby usługi publiczne świadczone wyłącznie przez jeden sektor. Istotą tego ćwiczenia jest zilustrowanie tego, jak trudne i w głębszym sensie niewystarczające, byłoby funkcjonowanie każdego z nich w izolacji – bez udziału pozostałych.

- Wyłącznie samopomoc, wyłącznie trzeci sektor – wydaje się, że jest to model zdecydowanie archaiczny i w pewnym sensie anarchistyczny, stosowalny w małej grupie lub w sytuacjach, kiedy inne sektory zawodzą (są nieobecne lub niedostępne). Często brakuje mu specjalizacji i zdolności do prowadzenia zaawansowanych instytucjonalnie usług. Sektor pozarządowy ma nieuchronnie ograniczone zasoby, ograniczoną skalę i skłonność do wybiórczego i paternalistycznego traktowania podopiecznych.
- Wyłącznie sektor państwowy – sytuacja, której w pewnym sensie byliśmy świadkami przed 1989, choć niestety wiele jej ograniczeń widocznych jest także obecnie. Charakterystyczny dla tej sytuacji (w jej autorytarnym wariacie) jest brak swobody stowarzyszenia się. Wąska jest skala problemów, jakim system może podołać. Występuje centralizacja, słabe rozpoznanie potrzeb społecznych, czasami wręcz zaprzeczanie im lub ich upolitycznienie. Państwo interweniuje raczej po stronie skutków niż przyczyn. Obywatel-klient jest silnie przywiązany do państwa. Utrwalają się postawy roszczeniowe, a tym samym system nikogo nie motywuje. Na peryferiach państwa tworzy się wydzielony rynek usług obsługujący elitę władzy i klasyczny „czarny rynek” usług zarezerwowanych dla tych, których na to stać – czasem współtworzy go sektor pozarządowy, czasem powstaje wewnątrz instytucji, które ustawowo powinny świadczyć bezpłatne usługi. Na obrzeżach systemu, na ogół z trudem, powstają też załączki autentycznego sektora pozarządowego stanowiącego uzupełnienie systemu państwowego niezdolnego docierać do wszystkich potrzebujących.
- Wyłącznie komercyjny sektor usług – można powiedzieć, że to rozwiązanie skrajnie liberalne. Niewątpliwie cechą tego sektora jest lub powinna być profesjonalizacja, a szczególnie ekonomiczna racjonalizacja usług. Skupia on wszystkie zalety i wady rynku – prędzej czy później uruchamia „oczyszczające” mechanizmy rynku tj. konkurencję jakości i cen usług, eliminowanie najmniej skutecznych usługodawców, ochronę konsumenta. W sensie pozytywnym jest dyscyplinowany przez klientów – ponoszą oni koszty usług, ale jednocześnie to właśnie najczęściej pozwala im na stawianie wymagań dotyczących ich jakości. Jego wadą jest to, że jest koniunkturalny, dopasowuje się do popytu i tym samym najpełniej obsługuje „najczęstsze” żądania – nie zawsze zatem dostarcza usług lub produktów zaspokajających potrzeby rzadkie. Uruchamia też cały właściwy dla rynku mechanizm sztucznego często „kreowania potrzeb”. Istotą tego sektora jest raczej uzależnienie klienta od usług, a nie uwalnianie go od potrzeby korzystania z nich. Ograniczeniem zaś to, że nie może świadczyć usług

poniżej kosztów i tym samym nie może obsługiwać też pewnych kategorii potrzebujących. Sektor komercyjny rzadko może też korzystać ze sposobów świadczenia pomocy, w których istotą jest nawiązanie bezpośredniego empatycznego osobistego kontaktu, a „tajemnicą sukcesu” – osobiste zaangażowanie i świadectwo.

Poza wariantami skrajnymi (monosektorowymi), tzn. istnieniem tylko jednego z trzech sektorów, mamy do czynienia z całą gamą możliwych kombinacji wszystkich trzech. Nie da się wyliczyć wszystkich możliwości. W tym miejscu interesuje nas jednak w szczególności pozycja, jaką zająć może sektor pozarządowy. Nie chodzi o stworzenie systemu, w którym istniałby jedynie on. Nie chodzi o eliminację innych – byłoby to naiwne i niebezpieczne. Nie zmienia to faktu, że *w projekcie chcemy szczególnie docenić i wspierać NGO w realizowaniu zadań publicznych. Twierdzimy, że są one ważną częścią systemu dostarczania usług publicznych, właśnie dlatego, że mają szczególne (sobie właściwe) kompetencje, a nie tylko dlatego, że nominalnie mogą okazywać się tańsze* (a tak niestety przez ostatnie lata najczęściej argumentowano sens współpracy z nimi).

## 1.2. Co szczególnego przynosi istnienie i działanie trzeciego sektora?

Jak już stwierdziliśmy, jedną z funkcji trzeciego sektora jest kompensowanie deficytów pozostałych sektorów. Po pierwsze zatem, przeciwdziałanie negatywnym efektom „czystego” rynku. Zaczniemy od stwierdzenia, że część z naszych potrzeb (np. potrzeby religijne, społeczne) zwykło się traktować jako autonomiczne wobec potrzeb natury ekonomicznej. To, co służy zaspokojeniu tych potrzeb, tworzy specyficzną kategorię „dóbr”, których nie da się łatwo przeliczyć na pieniądze i za pieniądze kupić. Współczucie, poczucie solidarności, towarzyszenie komuś – to wszystko dobra, których „wymiana” lub „dostarczanie” powinny być podporządkowane innym niż rynkowe zasadom (słusznie martwi nas, kiedy jest inaczej). W dostarczaniu takich dóbr mechanizm rynkowy zawodzi. Inną kategorię „nierynkowych” dóbr i usług tworzą takie, które można dość łatwo przeliczyć na pieniądze (wycenić), ale które same w sobie nie są zwykle atrakcyjne dla podmiotów komercyjnych: czy to z uwagi na niewielką siłę nabywczą potencjalnych odbiorców (np. usługi dla osób bezdomnych, ubogich); czy z powodu tego, że według prawa mają charakter powszechnego uprawnienia (nie można pobierać za nie opłat); czy wreszcie dlatego, że korzyści z inwestowania w nie są oddalone w czasie i niepodzielne (tzw. dobra publiczne, np. ochrona środowiska, edukacja publiczna, jakość rządzenia). W przypadku tych dóbr i usług samoregulacyjna siła rynku nie działa. Mimo tego, że istnieje na nie popyt, nie są one dostarczane. Organizacje pozarządowe są niczym innym, jak społeczną reakcją na ten problem: ze względu na swój spontaniczny, interwencyjny charakter i misyjność, dobrze nadają się do walki o interesy grup ekonomicznie słabych lub w inny sposób upośledzonych w swoich możliwościach poruszania się po rynku (np. osób z niepełnosprawnością intelektualną, osób starszych całkowicie uzależnionych od opieki, dzieci) – można powiedzieć odpowiadają na deficyty rynku (tzw. *market failure*).

Nie mniej ważne w działaniach organizacji jest przeciwdziałanie negatywnym efektom swoistej omnipotencji państwa. Choćby nie wiedzieć jak przewidujący, przejęci troską o wspólne dobro i kompetentni, byli pracownicy państwowych urzędów, nie będą w stanie poznać wszystkich lokalnych potrzeb, i nie będą nawet próbować wychodzić im wszystkim naprzeciw. Ich praca musi być podporządkowana logice egzekwowania uniwersalnych





przepisów, nie zawsze zaś logice skutecznego, dopasowanego do potrzeb działania.

*Organizacje dążą do wypełnienia luk w publicznym systemie zdrowia, edukacji, usług socjalnych czy kultury. Dlatego ich istnienie jest tak istotne dla poprawiania jakości życia obywateli, zapewniania im adekwatnych do ich potrzeb oraz dostosowanych do lokalnej sytuacji dóbr i usług. Podkreślić trzeba, że są pożyteczne nie dlatego, iż mogą robić to samo (czy też tak samo), jak robi to administracja, ale właśnie dlatego, że robią to inaczej i mają specyficzne funkcje do wypełnienia.*

Na czym one polegają? Poniżej podjęliśmy się ich opisanie.

- A. Dostarczanie usług** – to najbardziej oczywista i najłatwiej uchwytna funkcja organizacji społecznych. Z różnych względów są one do tej roli szczególnie dobrze przystosowane. Dotyczy to zwłaszcza usług o charakterze socjalnym (np. zdrowotnych) lub tak zwanych usług „publicznych”, stanowiących część uprawnień każdego obywatela (a więc nieodpłatnych) lub odpowiadających na potrzeby grup posiadających niewielką siłę nabywczą (a więc „nieatrakcyjnych” rynkowo). Dotyczy to również takich usług, których świadczenie wymaga szczególnego rodzaju więzi pomiędzy ich dostawcą, a klientem – na przykład zaufania. W tego rodzaju działaniach, organizacje pozarządowe są z reguły lepsze niż firmy lub instytucje administracji publicznej.
- B. Tworzenie innowacyjnych rozwiązań** – organizacje pozarządowe proponują często zupełnie niekonwencjonalne, nowe formy działania. Ich nowatorstwo polega przede wszystkim na zdolności tworzenia procedur, wzorców zachowań i modeli organizacyjnych „wyrastających” z otoczenia, w którym są wprowadzane. W tym sensie, mówi się o nich, że mają charakter endogeniczny: rozwijają się w oparciu o miejscowe zasoby i wartości. Ponieważ organizację może założyć każdy, sektor pozarządowy jest przestrzenią wyłaniania się nowych sposobów rozwiązywania problemów i zaspokajania potrzeb. Elastyczność organizacji, ich relatywnie duże możliwości dostosowawcze, a także fakt, iż w swoich działaniach nie są uzależnione od decyzji zapadających poza nimi, sprawiają, że w większym stopniu niż inne podmioty są zdolne do podejmowania ryzyka.
- C. Generowanie kapitału społecznego** – w ciągu ostatnich 10 lat (głównie za sprawą badań R. Putnama) dużą popularność zyskało pojęcie *kapitału społecznego*. Także w Polsce mówi się o nim coraz częściej – niestety wskazując na jego deficyty. Otóż właśnie w związku z nim działalność organizacji jest trudna do przecenienia (czasem ich istnienie – w olbrzymim uproszczeniu – jest wręcz utożsamiane z kapitałem społecznym). Faktem jest, że to one tworzą środowisko socjalizacji do tych wartości, norm i zachowań, które są najważniejsze dla kooperacji. Uczą pluralizmu, wiary w instytucje i szacunku dla prawa. Sprzyjają wytwarzaniu się gęstej sieci społecznych interakcji oraz „norm wzajemności”, które można traktować jako budulec dla poczucia wspólnoty, ale także jako specyficzny czynnik redukujący ryzyko związane z inwestowaniem i zawieraniem umów. Dla zwolenników tej teorii, sektor pozarządowy to swoista „fabryka” zaufania. Jest też niezwykle ważny w budowaniu zaufania między obywatelami, a administracją i tym samym daje szansę na ograniczenie – dominującego niestety – antagonistycznego modelu relacji „my – oni”.
- D. Ekspresja dążeń, zainteresowań** – trudno właściwie mówić o tej cesze sektora pozarządowego jako o jego funkcji. Organizacje nie tyle służą ekspresji rozmaitych dążeń, sentymentów, interesów, co są ich wytworem. Są platformą współpracy ludzi hołdujących określonym wartościom, mających podobne zainteresowania,



forsujących wspólne poglądy. Istnieją po to, żeby umożliwić im wspólne działanie. Chóry, kluby sportowe, organizacje religijne, organizacje zawodowe, stowarzyszenia mniejszości etnicznych, kluby książki, drużyny harcerskie – wszystkie te organizacje zrzeszają ludzi chcących coś razem robić. Wzbogacają ich życie, i życie społeczności, w których funkcjonują.

- E. Tworzenie i różnicowanie opinii publicznej (działania opiniotwórcze)** – sektor pozarządowy jest agregatem różnorodnych poglądów, ale także różnicuje opinie. Dążąc do pozyskania wsparcia dla swych działań, organizacje – zwłaszcza takie, które walczą o grupowe interesy lub powstają wokół określonych poglądów politycznych lub wartości moralnych – usiłują dotrzeć ze swym przekazem do jak największej liczby ludzi, i wypełniają przestrzeń debaty publicznej wielogłosem apeli, argumentów i stanowisk. Są inkubatorami alternatywnych poglądów i wzorów życia. Są także szkołami pluralizmu: oferują różne odpowiedzi na istotne pytania i nakłaniają innych do ich przyjęcia. Ta funkcja organizacji trzeciego sektora jest szczególnie ważna w Polsce, gdzie opinia publiczna jest słaba i zdominowana przez tabloidy i prymitywny (często agresywny) model debaty publicznej.
- F. Artykulacja interesów mniejszości – rzecznictwo** – znaczna część organizacji istnieje po to, by reprezentować czyjeś interesy. Często działają one w interesie tych, których zrzeszają: wystarczy odwołać się do przykładu organizacji i związków zawodowych, organizacji kobiecych, czy różnego rodzaju stowarzyszeń środowiskowych – od kół kombatanckich po inicjatywy służące promocji gmin. Specyficzną kategorię tworzą organizacje rzecznicze – przemawiające w imieniu tych, którzy z różnych względów nie są w stanie samodzielnie tego skutecznie robić. Umożliwiają artykulację poglądów lub problemów grup, które nie są dość liczne, aby o ich względy jako wyborców zabiegali politycy, ani dość zamożne i wpływowe, aby zaskarbić sobie uwagę opinii publicznej innymi metodami. Organizacje te sprzyjają politycznej i społecznej integracji tych grup ze społeczeństwem.

Powyższa lista tworzy kanon klasycznych funkcji organizacji pozarządowych. Rzecz jasna nie każda organizacja musi wypełniać wszystkie jednocześnie (choć często poszczególne organizacje wypełniają więcej niż jedną). Ważne jest jednak, aby sektor rozumiany jako całość (rodzaj systemu) był w stanie wypełniać je łącznie. Innymi słowy żeby nie zabrakło w systemie np. organizacji rzeczniczych albo organizacji zdolnych do rzetelnego dostarczania usług.

### 1.3. Partnerstwo jako nowa zasada międzysektorowego podziału pracy

Powyżej staraliśmy się uzasadnić, jakie pożytki płyną z istnienia sektora pozarządowego i włączenia go w dostarczanie usług publicznych. Oczywiście sposób, w jaki będzie on dostarczał tych usług, jest pochodną szczególnie rozumianego „podziału pracy” z innymi sektorami, w tym w szczególności z sektorem publicznym. Może on przybierać różne formy: od konfliktu do kooperacji. Oczywiście w tym miejscu interesuje nas przede wszystkim model kooperacyjny. On także może mieć różne warianty, ale dla nas najważniejszy jest ten, którego centralną ideą jest idea partnerstwa. W tej części spróbujemy opisać, na czym miałyby ona polegać. Zaczniemy od tego, że sama idea partnerstwa wyrasta z wielu tradycji i łączy je. Po pierwsze wyrasta z idei tzw. dialogu społecznego (głównie pomiędzy tzw. partnerami społecznymi, w szczególności związkami zawodowymi i pracodawcami). To z tej gałęzi wyrastają przede wszystkim specyficzne i bardzo popularne w Europie tzw. paktów na rzecz zatrudnienia. Innym składnikiem owej tradycji jest idea tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego (która w specyficznej formie pojawiła się najpierw w USA, a później trafiła do Europy). W Polsce, jak już pisaliśmy, nie odniosła ona



szczególnego sukcesu. Warto dodać, że ważnym powodem obecnej popularności partnerstwa są różne (w pewnej mierze nieuchronne), zmiany sposobu działania samej administracji publicznej. Mówi się wręcz o zmianie modelu (paradygmatu) rządzenia. W tym kontekście można powiedzieć, że obserwujemy przechodzenie od klasycznej biurokracji poprzez menadżerski model *new public management* do najciekawszego, z naszego punktu widzenia, modelu *new public governance*, którego istotą jest właśnie zarządzanie „sieciowe” włączające na partnerskich zasadach inne podmioty.

Idea partnerstwa publiczno-społecznego jest również silnie powiązana z załamywaniem się (a w każdym razie modernizowaniem) tradycyjnych modeli polityki społecznej. Wymieniane dawniej europejskie klasyczne modele jej prowadzenia (nordycki, kontynentalny, południowy, anglosaski) coraz częściej okazują się niewydolne i państwa zmuszone są do poszukiwania lepszych (często mieszanych, hybrydowych) rozwiązań. Wspólną cechą tych poszukiwań jest przesuwanie się tradycyjnego modelu *welfarestate* (państwa dobrobytu) w kierunku czegoś, co określa się jako *welfaresociety* (społeczeństwo dobrobytu). Istotną cechą tego ostatniego jest specyficznie rozumiana prywatyzacja, czy trafniej rzecz ujmując właśnie uspołecznienie dostarczania usług. Szczególnie ostatnio, w związku z kryzysem ekonomicznym i kryzysem finansów publicznych, nieuchronne będzie docenienie działań trzeciego sektora i szerzej różnych form samoorganizacji społecznej. Jest to i dobra i zła wiadomość. Dobra, bo sektor ten zostanie zauważony, zła – bo może być traktowany jako ten, na który nieco mechanicznie zostanie „przerzucona” odpowiedzialność za uzupełnienie pojawiających się deficytów. Jednym z najbardziej wyrazistych reprezentantów tego kierunku (i towarzyszącej jej ambiwalencji) jest promowana ostatnio w Wielkiej Brytanii idea *Big Society*, u której podłoża leży właśnie przekonanie o konieczności większego niż obecnie uznania i *de facto* polegania wręcz na potencjale społecznej samoorganizacji.

Zasada partnerstwa ma jeszcze jedno bardzo istotne zakorzenienie aksjologiczne i ustrojowe, a mianowicie zasadę pomocniczości (subsydiarności). Zasada ta ma długie europejskie tradycje. W niektórych krajach została ona podniesiona do rangi zasady konstytucyjnej. Tak jest np. w Niemczech i w Polsce. Oznacza ona, że zawsze wtedy, kiedy mniejsza (bardziej lokalna czy oddolna) wspólnota jest w stanie podjąć rozwiązywanie danego problemu, tam wspólnota (instytucja) znajdująca się „wyżej” w hierarchii może, i powinna, wspierać ową wspólnotę w jej wysiłkach, ale nie powinna wkraczać na jej terytorium i własnymi działaniami (choćby pośrednio) ubezwłasnowolniać jej obywateli. Skoro wiemy już jak ważna i aktualna jest zasada partnerstwa, warto spytać jak realizowana jest w Polsce. Należy zacząć od tego, że sam termin *partnerstwo* stał się ostatnio w Polsce niezwykle popularny. Jest on używany tak często, że wręcz podlega inflacji, i dlatego być może warto zastanowić się nad istotą tego pojęcia. Ustrojową podstawą każdego samorządu jest wspólnota mieszkańców. To oczywiście zasada ogólna – rodzaj aksjomatu, i jako taki nie wymaga on uzasadnień. Nam jednak chodzi o bardziej konkretną realizację zasady partnerstwa, a zatem konkretne przedsięwzięcia, w których społeczne, oddolne działania włączane są w realizację celów całej społeczności. W sensie praktycznym: samorząd rozumiany jako struktury administracji „spotyka się” ze wspólnotą samorządową rozumianą w szerszy, obywatelski sposób. W sensie formalnym zawierają one rodzaj kontraktu – czasem chodzi o sprawy prostsze np. realizację konkretnej usługi, w którą zaangażowane są władze publiczne oraz organizacja; czasem o coś szerszego i trwalszego, np. wspólne tworzenie i realizację całej sekwencji działań: strategii rozwoju gminy, czy pewnej jej części (dotyczącej rynku pracy, wykluczenia społecznego, działań edukacyjnych itd.).

Jaka powinna być podstawowa zasada partnerstwa? Jeśli na wzajemne relacje sektorów patrzeć z punktu widzenia celów i środków, jakimi dysponuje państwo i organizacje pozarządowe (czy szerzej: inne sektory), w oparciu o kryterium zgodności (względnie braku zgodności) celów



i środków, jakie przyjmuje każda ze stron relacji, można wyróżnić przynajmniej cztery typy sytuacji. W przypadku zgodności celów i środków, jakie przyjmują strony relacji, mówimy o **kooperacji (współpracy)**. W przypadku zgodności jedynie celów przy zachowaniu odmiennych środków mówić możemy o **komplementarności**. Przypadek niezgodności celów przy stosowaniu podobnych środków to sytuacja **kooptacji jednej ze stron** (najczęściej kooptacji organizacji przez państwo). W takim przypadku organizacje ryzykują tym, że zamienią się w „przedłużenie państwa”.

Państwo poniekąd ich „rękoma” wykonuje, definiowane przez siebie, cele. Mamy wreszcie sytuację **konfrontacji**, w której nie ma zgodności ani co do celów, ani co do metod ich realizacji. Z czterech opisanych tu sytuacji jedynie dwie pierwsze – a zatem współpracę i komplementarność – można uznać za sytuacje wyjściowe, upoważniające do myślenia w kategoriach partnerstwa.

Jak zatem można zdefiniować partnerstwo? Spośród licznych definicji proponujemy taką, która najlepiej akcentuje potrzebę „dynamicznej równowagi” pomiędzy poszczególnymi stronami relacji:

Partnerstwo jest dynamiczną relacją pomiędzy różnymi podmiotami, opartą na wzajemnie uzgodnionych celach, realizowanych dzięki podzielanemu rozumieniu najbardziej racjonalnego podziału pracy z uwzględnieniem przewagi komparatywnej każdego partnera. Partnerstwo obejmuje wzajemne oddziaływanie, przy starannym zachowaniu równowagi pomiędzy zbliżeniem a autonomią, na którą składa się wzajemny szacunek, równy udział w procesie decyzyjnym, wzajemna odpowiedzialność i przejrzystość<sup>1</sup>.

Definicja powyższa wyraźnie akcentuje fakt, że *dla zachowania istoty partnerstwa konieczne jest spełnienie przynajmniej dwóch warunków. Z jednej strony wszyscy aktorzy powinni zachować własną tożsamość (odrębność)*, z drugiej – zachowane muszą być zasady wzajemności.

Kiedy któraś z powyższych zasad jest złamana, trudno mówić o prawdziwym partnerstwie. Oczywiście spełnienie tych warunków (szczególnie drugiego) jest wyjątkowo trudne w przypadku partnerstwa, w którym (tak jak ma to miejsce w przypadku państwa i organizacji pozarządowych) istnieje oczywista i olbrzymia asymetria pozycji i siły. Z tego zresztą powodu w praktyce znacznie częściej mamy do czynienia z sytuacją kooptacji. Nazywając rzeczy po imieniu: partnerstwo jest często trudne dla administracji (podobnie jak inne formy zarządzania partycypacyjnego), bowiem często wymaga od niej pewnego rodzaju „abdykacji” z części posiadanej władzy. Państwo i reprezentująca je administracja publiczna, aby skorzystać z dobrodziejstw partnerstwa, musi uznać odrębność podmiotów, z którymi wchodzi w relacje. Musi umieć docenić ich kompetencje i unikalność, i to nawet wtedy, gdyby mogła wykonać zadania samodzielnie lub też – występując w roli płatnika – *de facto* wymusić na partnerach akceptację własnych preferencji. Zrezygnowanie przez administrację z tej „renty pozycji” w praktyce bywa dla administracji bardzo trudne i wymaga olbrzymiej dojrzałości. Z tego punktu widzenia trzeba podkreślić, że partnerstwo nie jest tylko metodą wykonywania zadań publicznych, ale w istocie jest specyficzną metodą zarządzania (należącą do katalogu instrumentów wchodzących w skład konceptu *goodgovernance*). Partnerstwo w sensie aksjologicznym ma umocowanie podobne do tych, jakie obowiązuje w przypadku tzw. partycypacji obywatelskiej (można powiedzieć, że jest to partycypacyjny mechanizm wyznaczania celów powiązany z partycypacyjną metodą ich realizacji). Raz jeszcze podkreślić trzeba ową podwójność –

<sup>1</sup> Jennifer M. Brinkerhoff, Government–Nonprofit partnership: A defining framework In: Public Administration and Development vol. 22, s. 19–30, rok wydania: 2002.



*partnerstwo jest nie tylko współwytwarzaniem, ale także współdecydowaniem.*

Odkrycie, że podwójność ta jest konieczna dla uchwycenia zasady partnerstwa, zajęło w Unii Europejskiej sporo czasu nie tylko administracji publicznej, ale także samym organizacjom. Dobrym przykładem jest tu Wielka Brytania, która ponad 30 lat temu zaczęła zmieniać swoje relacje z organizacjami: zaczynając od prostych mechanizmów prywatyzacji usług publicznych, poprzez tzw. kulturę kontraktu, aż do coraz popularniejszej w ostatnich kilku latach formuły partnerstwa. Proces ten wymagał nie tylko głębokiej zmiany po stronie administracji, ale także wielu starań po stronie organizacji, które musiały bronić własnej tożsamości i przeciwdziałać zepchnięciu ich do prostej roli wykonawców usług. Obydwie strony musiały dojść do punktu, w którym stało się jasne, że czysto „kontraktowy” (asymetryczny) model relacji w istocie szkodzi obydwu stronom. Organizacje pozbawione swojej unikalności, elastyczności, a także możliwości reprezentowania swoich podopiecznych, ztracały w istocie to, co dawało im względną przewagę w wykonywaniu zadań i uzasadniało korzystanie z ich pomocy w zaspokajaniu potrzeb publicznych. Punktem wyjścia dla rozwoju partnerstw, było zatem zaobserwowanie pewnego paradoksu, zgodnie z którym, im bardziej organizacje podporządkowują się administracji i jej standardom, tym bardziej tracą własną specyficzność i w pewnym sensie są coraz mniej dla tejże administracji wartościowe. Ewolucje tych relacji dobrze opisuje poniższa tabela.

**Tabela 1. Paradygmaty rządzenia i uproszczony podział ról wewnątrz nich (na podstawie Citizenship, civilsociety and governance, Nicholas Deakin, Marilyn Taylor 2001)**

Paradygmat	Rola państwa	Obywatele	Rola organizacji dostarczających usługi	Rola organizacji w systemie governance	Wyzwania i wyzwania sektora
<b>Państwowa burokracja</b>	Zasadnicza w dostarczaniu dóbr publicznych	Odbiorca/ egzekutor uprawnień	Komplementarna (uzupełnianie deficytów)	Watchdog	Uznanie i akceptacja roli
<b>Prywatyzacja</b>	Minimalna/ standaryzacyjna/ interwencyjna	Konsument/ wolontariusz/ darczyńca	Kompensacja deficytów rynkowych / konkurent w dostarczaniu usług	Krytyk/ recenzent	Konkurencja/ zasoby/ wydolność trwałość
<b>Decentralizacja</b>	Zdystansowana/ uzupełniająca	Partycypacja	Uczestnictwo w lokalnych systemach dostarczania usług	Mechanizm obywatelskiej partycypacji	Wydolność/ jakość usług/ legitymizacja
<b>New Public Management</b>	Odpowiedzialna za dostarczanie usług w	Niejasna (konsument/ wyborca)	Dostarczający usług w reżimie kontraktowym	Watchdog	Odnalezienie roli (ochrona przed izomorfizacją)

	oparcie o mechanizm kontraktowania				
<b>Partnerstwo</b>	Partner wiodący	Partner/indywidualny uczestnik	Współwytwórca („koproducent”)	Partner	Kooptacja/utrata odrębności

Jest ewidentne, że w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat w Europie ewoluuje system wzajemnych relacji. Proces ten przebiega różnie, w zależności od przyjętego modelu polityki społecznej, ale właściwie wszędzie przechodzi on podobne fazy. Stopniowo porzucany jest model administracji publicznej, jako jedyne czy nawet głównego dostawcy usług społecznych. To odejście od monopolu administracji adaptowane jest praktycznie wszędzie, choć w różnych miejscach towarzyszy mu w różnym stopniu decentralizacja, prywatyzacja oraz kontraktowanie i powierzanie zadań. Każda z tych sytuacji wyznacza różne role zarówno obywatelom (konsument, wyborca, płatnik, posiadacz uprawnień) jak i organizacjom pozarządowym (kompensowanie deficytów systemu, monitorowanie administracji, konkurencja w dostarczaniu usług lub konkurencja w dostępie do publicznych pieniędzy). Także w Polsce pojawiają się wszystkie te zjawiska, choć trudno nie mieć wrażenia, że jest to proces nieco chaotyczny i że ciągle brakuje klarownej wizji „podziału pracy” między poszczególnymi instytucjami i sektorami. W wielu dziedzinach dominuje model w najlepszym przypadku „dwubiegunowy” (państwo i rynek, państwo i jego administracja, często dość niechętnie pozbywa się zadań i podobnie często gwarantuje sobie prawo swoistego „pierwokupu”. Decentralizacja oznacza przerzucanie się kompetencjami i środkami (nie zawsze jednocześnie) i często nie ma na celu osiągnięcia większej skuteczności w rozwiązywaniu problemów, ale polega raczej na politycznej grze, w której przerzuca się problemy na innych. Prywatyzacja jest tu rozumiana, jako zaniechanie odpowiedzialności państwa, a powierzanie usług oparte jest na słabo zdefiniowanych standardach, braku skutecznych mechanizmów ochrony interesów ich odbiorców oraz uznaniu ceny (a nie jakości) za dominujące kryterium wyboru oferty. Wreszcie: stosunki z organizacjami, które są silnie uzależnione od środków publicznych, polegają często na ich podporządkowaniu i swoistej „wasalizacji”. Organizacje uczestniczą co roku w różnego rodzaju „loteriach grantowych”, ale przy zastosowaniu takich mechanizmów trudno im budować trwałą instytucję. Zamieniają się zatem w rodzaj taniej siły roboczej do wynajęcia. Nie będąc dostatecznie silne nie są partnerem dla administracji – zamieniają się w petenta niezdolnego ani do roli stabilnego dostawcy usług, ani do roli rzecznika interesów lokalnej społeczności.

*Gdyby istotnie udało się zdefiniować, „odbanalizować” i traktować serio zasadę partnerstwa, to dawałoby to nadzieję na nową jakość we wzajemnych relacjach administracji publicznej i podmiotów. Partnerstwo, to bowiem nie tylko, kolejne gładkie i politycznie poprawne słowo, ale nowoczesna zasada i mechanizm ustalania wzajemnych relacji między poszczególnymi sektorami. Wpisuje się ono, a właściwie konstytuuje, w zasady nowoczesnej filozofii rządzenia, gdzie sieci są ważniejsze niż hierarchie, delegowanie zadań – ważniejsze jest niż wykonywanie ich przez*



*aparatu państwowego, motywowanie do działań – ważniejsze niż nakazywanie działań, a co najistotniejsze – istnieje mechanizm wspólnego definiowania potrzeb publicznych i sposobu ich zaspokajania.* Administracja publiczna musi wprawdzie dbać o to, aby w tej dyskusji interesy poszczególnych grup nie zostały zapomniane, ale rezygnuje z monopolu ich definiowania. Organizacje pozarządowe nie są już po prostu wykonawcami zadań definiowanych przez administrację, ale współautorami lokalnych strategii i uczestnikami debaty o kondycji lokalnej społeczności. Mają szansę występować w obydwu ważnych dla nich rolach, a zatem zarówno dostarczycieli usług, jak i źródła wiedzy o lokalnych potrzebach. „Wydawanie instrukcji” zamienia się w dialog, a hierarchia – w sieć współpracy.

## 1.4. Podsumowanie

Powyższe rozważania mają stanowić rodzaj teoretycznego uzasadnienia dla bardzo praktycznego przedsięwzięcia, jakim jest przygotowanie modelu postępowania zmierzającego do powierzenia większej niż dotychczas liczby zadań organizacjom pozarządowym. Idzie zresztą nie tylko, albo nie tyle, o liczbę powierzanych zadań, ale także o jakość tego procesu. Skoro, jak chcemy zakładać, czytelnicy niniejszego Poradnika wiedzą już, dlaczego warto włączyć się w ten proces, teraz powinni uzyskać nie mniej ważną wiedzę o tym, jak to zrobić.

W niniejszej publikacji staramy się przedstawić model postępowania. Został on oparty na algorytmie, pozwalającym racjonalnie odpowiedzieć na pytanie: czy i w jaki sposób włączać organizacje do definiowania i wykonywania zadań. Mamy pełną świadomość tego, jak bardzo złożony może być to proces i dlatego nadaliśmy mu specyficzną (w pewnym sensie stopniowaną) strukturę. Samo zlecenie zostało podzielone na cztery typy sytuacji – istotnie różniące się sposobem postępowania. Zaczynając od takich, w których istotnym celem jest po prostu stymulowanie aktywności obywatelskiej (z całą pewnością na dłuższą metę służy ona społeczności lokalnej), poprzez zakupy poszczególnych usług, zlecenie prowadzenia instytucji, aż do zlecenia całościowego i zintegrowanego rozwiązywania konkretnych problemów. W Poradniku staramy się zilustrować te modelowe przedsięwzięcia – dostarczyć przykładów zróżnicowanych zarówno pod kątem geografii, jak i tematyki działań. Często są to przedsięwzięcia pionierskie (precedensowe). Wierzymy, że wiedza i zestaw dowodów w tej sprawie zostaną istotnie poszerzone na dalszych etapach projektu. Ich źródłem będą konkretne doświadczenia w gminach, które będą testować opisany tu model, a także bardzo prawdopodobne zmiany w systemie regulacji wzajemnych relacji administracji i organizacji – w szczególności rozporządzenie umownie określane jako „rozliczenie przez rezultaty”. Trzeba mieć świadomość, że proces „uczenia się” obydwu stron i poszukiwania lepszych modeli współpracy powinien mieć charakter wielowątkowy i ciągły. Wymaga on autorefleksji. Wierzymy, że w niniejszej publikacji znajduje się dobry przykład tego, jak proces ten mógłby wyglądać.

