

*dr Elżbieta Inglot-Brzęk*¹

Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

JST a organizacje pozarządowe – modele współpracy²

WSTĘP

Relacje władze lokalne – organizacje pozarządowe stanowią jeden z wymiarów relacji społecznych, które zachodzą pomiędzy „obywatelami, którzy otrzymali mandat do wykonywania funkcji publicznych, i obywatelami, którzy im ten mandat powierzyli” [Kazimierzczak, Olech, 2011]. Tworzą one wymiar partycypacji społecznej, czyli udziału jednostek w działaniach zbiorowych podejmowanych w społecznościach (w procesie powstawania i funkcjonowania lokalnych grup obywatelskich i organizacji pozarządowych) [Kaźmierczak, 2013a, s. 244].

Zarys polskiego modelu współpracy JST z organizacjami pozarządowymi został określony w Konstytucji oraz ustawie o samorządzie gminnym, natomiast podstawy prawne tworzy ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (uzupełniona o zapisy ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o pomocy społecznej). Regulacje prawne określają zasady, na których opierają się relacje pomiędzy JST a organizacjami samorządowymi. Są to: praworządność, pomocniczość, suwerenność, partnerstwo, efektywność, uczciwa konkurencja, jawność [Kosowski 2012, s. 31–32]. Z ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wynika, że współpraca to jedna z podstawowych zasad, na której mają opierać się relacje pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi, a samorząd terytorialny jest dla organizacji najważniejszym partnerem instytucjonalnym [Frączek 2010, s. 45–47]. Jednak w odniesieniu do zapisów tej ustawy D. Zalewski i P. Poławski zauważyli, że w jej wyniku wyodrębniły się dwa

¹ Adres korespondencyjny: WSliZ, ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów; tel. +48 17 866 11 96; e-mail: einglot@wsiz.rzeszow.pl.

² Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji DEC-2013/11/B/HS4/01022.

porządki: pierwszy – ukształtowany przez wizję ładu społecznego i skodyfikowany w przepisach prawa; drugi – kształtowany przez oddolnie krystalizujące się interesy, których pole realizacji wyznaczają owe przepisy. Pierwszy przedstawia wymiar ogólnospołeczny, drugi lokalne życie społeczne. Porządki te stykają się, a ich wzajemne niedostosowanie jest wynikiem ułomności instytucjonalnej [Zalwski, Poławski 2012, s. 162].

Choć regulacje prawne nakreślają wizję partnerstwa i współpracy, często stawianym pytaniem jest to, w jaki sposób zawarte w nich założenia są realizowane. Głównym celem tego artykułu jest nakreślenie problematyki związanej z zakresem współpracy pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi. Część pierwsza, teoretyczna, prezentuje modele współpracy – zarówno te zakładane, będącej konsekwencją przyjętych w ustawach zapisów, jak i te uchwycone w wyniku prowadzonych badań empirycznych. Treści teoretyczne uzupełnione zostaną zagadnieniami związanymi z prowadzonym monitoringiem form współpracy na terenie gmin. Część druga przedstawia wyniki prowadzonych badań własnych. Problemem wyjściowym tej części jest prezentacja pozafinansowych form wsparcia (ich zakres i liczba), które JST oferują organizacjom pozarządowym. Pozwoli to odpowiedzieć na pytanie, jaka jest skala stosowanych wspierających i partnerskich form współpracy pozafinansowej. Na podstawie zebranego materiału empirycznego postawione zostały trzy zagadnienia badawcze. Po pierwsze, czy można ustalić modele wsparcia stosowane przez JST. Pytanie to wynika z faktu, że katalog możliwych form współpracy jest bardzo szeroki i ma otwarty charakter. Dodatkowo zdecydowana większość działań jest fakultatywna. Stosowane formy współpracy mogą układać się według określonych wzorów lub mogą być przypadkowe. Drugie zagadnienie badawcze dotyczy zróżnicowania funkcjonujących w gminach form. Założono, że typ gminy będzie cechą różnicującą formę i licznosc stosowanych przez JST instrumentów. Trzecie zagadnienie dotyczy kondycji trzeciego sektora. Przyjęto, że stosowane formy wsparcia różnicują sytuację organizacji pozarządowych na terenie badanych gmin. W związku z tym założono, że stosowanie niektórych form wsparcia może wpływać stymulująco na rozwój organizacji pozarządowych, natomiast stosowanie innych nie ma znaczenia w tym zakresie. Kondycja trzeciego sektora została określona na podstawie danych (wskaźników) dostępnych w bazach GUS i MojaPolis.pl. Proponowane analizy mają za zadanie umożliwić prezentację katalogu tych form wsparcia, które towarzyszą dobrej kondycji trzeciego sektora i dynamice jego rozwoju.

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE – KONOTACJE TEORETYCZNE

Pojęcie „organizacje pozarządowe” używane jest zamiennie z wieloma innymi określeniami, tj. sektor pozarządowy, trzeci sektor, organizacje non-profit, organizacje społeczne, NGO. W kontekście gospodarki i zasad jej funkcjonowania loku-

je się je pomiędzy tym, co prywatne (nastawione na zysk, funkcjonujące według praw rynku) i publiczne (instytucje państwowe i samorządowe). Według definicji wpisują się tu podmioty, które podejmują działania na rzecz zaspokajania potrzeb społecznych (jednostek, grup), działające nie dla zysku oraz niestanowiące struktur państwa [Wojciechowski i in., 2014, s. 51]. Prawną definicję organizacji pozarządowej określa ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [Dz.U. z 2003, nr 96, poz. 873].

Rozwój i funkcjonowanie sektora organizacji pozarządowych wyprowadzane są z dwóch perspektyw teoretycznych: (1) społeczeństwa obywatelskiego; (2) grup interesu.

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest nieprecyzyjne i wciąż toczą się spory o jego rozumienie i zakres. Pomijając kwestie samej definicji (przyjęcie definicji wymaga mniej lub bardziej arbitralnego wyboru i jednocześnie uzasadnienia, dlaczego takie a nie inne rozumienie zostało przyjęte) warto zwrócić uwagę, że termin ten wiązany jest z demokratycznym porządkiem społeczno-politycznym. W wymiarze normatywny postuluje występowanie pożądaných cnót obywatelskich i oczekiwanych relacji między obywatelami a państwem, natomiast w wymiarze opisowym zwraca uwagę na zagwarantowany prawem obszar partycypacji społecznej (wspólnotowej, horyzontalnej) [Faliszek, 2008, s. 337].

Z cech charakteryzujących społeczeństwo obywatelskie wyprowadzić można znaczenie przypisywane istnieniu trzeciego sektora. Ujęcie podmiotowe wskazuje, że idee społeczeństwa obywatelskiego muszą zostać nie tylko zawarte w prawach, ale przede wszystkim zakorzenione w umysłach i nawykach. Obywatele muszą być zainteresowani, zorientowani, identyfikować się ze sprawami lokalnymi, angażować w ich rozwiązanie, działać w ramach społecznych interesów. Podstawą współpracy stanowi zaufanie społeczne [Putnam, 1995, s. 31–32; Dahrendorf, 1994]. W rozumieniu tym organizacje pozarządowe są rezultatem cnót obywateli i wynikiem posiadanego kapitału społecznego. Stanowią ustaloną prawnie formę dla partycypacji. Z kolei ujęcie instytucjonalne [Shils, 1994; Tylor, 1994] sprowadza pojęcie społeczeństwa obywatelskiego do aktywnego i osobistego udziału jednostek w zbiorowych działaniach podejmowanych w społecznościach (w procesie powstawania i funkcjonowania lokalnych grup obywatelskich i organizacji pozarządowych) [Kaźmierczak, 2011, s. 83]. Powstanie trwałej sieci instytucji, które pełnią rolę pośrednika pomiędzy obywatelem i państwem, staje się gwarantem pluralizmu życia społecznego, decentralizacji, artykulacji potrzeb społecznych i kontroli nad działaniami władz (agend rządowych, władz samorządowych) [Kietlińska, 2010, s. 14]. Sieć stowarzyszeń nazywana jest „układem nerwowym” społeczeństwa obywatelskiego, gdyż udział w organizacjach społecznych wyzwala w członkach poczucie sprawstwa, dostęp do informacji, kształtowanie umiejętności politycznych (przemawianie, argumentowanie, negocjacje itp.), zaufanie oparte na obopólnym uznaniu, krytycyzm. W tym rozumieniu organizacje pozarządowe

są fundamentem, punktem wyjścia dla podejmowanych działań i stanowią element konstytuujący samorządność [Marczewska-Rytko, 2001, s. 35]. Różnice w rozumieniu pojęcia społeczeństwo obywatelskie przyczyniły się do tego, że rozmiar sektora pozarządowego jest powszechnie uznawany zarówno jako wskaźnik kapitału społecznego (rozumienie podmiotowe), jak i obywatelskości (rozumienie instytucjonalne) danego społeczeństwa.

Zwolennicy opisu funkcjonowania organizacji pozarządowych w perspektywie teorii grup interesu wskazują, że nie przeczą koncepcjom społeczeństwa obywatelskiego, a jedynie proponują alternatywną formę analizy. Podstawę tego podejścia stanowi stwierdzenie, że zarówno władze samorządowe, jak i organizacje pozarządowe tworzą odrębne grupy interesu, które rywalizują ze sobą o określone zasoby. Przy takim założeniu władze i organizacje jawią się jako rywale. Nie oznacza to jednak, że niemożliwe staje się podejmowanie współpracy (co potwierdza empiria, a zwłaszcza dane dotyczące finansowania trzeciego sektora i realizacji zadań). Autorzy przyjmują więc, że polityka lokalna jest wysoce sfragmentyzowana, a władze samorządowe bronią swej monopolistycznej pozycji (monopolizacja prowadzi do biurokratyzacji, niewydolności, przerostu kosztów) tylko w wybranych obszarach, pozostawiając resztę jako „teren” rozwoju i działalności organizacji [Zalewski, Poławski, 2012, s. 160–164]. Organizacje pozarządowe w tym sensie stanowią grupy interesu, że dbają przede wszystkim o korzyści własnych członków (maksymalizują własną, nie zaś cudzą użyteczność). Skupiają się raczej na załatwianiu spraw lub dostarczaniu usług [Misztal, 2011, s. 50]. Użyteczność ich działania, dbałość o dobro wspólne, czy nawet demokratyzacja społeczeństwa są tylko ubocznym efektem ich działalności [Zalewski, Poławski, 2012, s. 160, 166].

Zarówno teoretycy odwołujący się do koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, jak i do teorii grup interesu wskazują, że należy przyjąć, iż są to kategorie analityczne pomocne w rozumieniu procesów społecznych. Jest to ważne szczególnie w polskich realiach, gdzie opis realnie istniejącej rzeczywistości przybiera często pejoratywny charakter. Traktowanie pojęcia społeczeństwo obywatelskie, czy grupa interesu jako kategorii analitycznych pozwala wytyczyć pożądany kierunek zmiany, a same pojęcia pozostają w wymiarze normatywnym.

Rozważania na temat rozwoju partycypacji obywatelskiej i trzeciego sektora stanowią również część dyskusji nad funkcjonowaniem nowoczesnego zarządzania strefą publiczną, tzw. *governance*. Nowoczesny samorząd terytorialny charakteryzuje się przejściem od tradycyjnie pojmowanego samorządu lokalnego do zarządzania lokalnego polegającego na mobilizowaniu różnych aktorów społecznych do regulowania kwestii publicznych [John, 2001, s. 17; Kaźmierczak, 2013b, s. 17]. Zarówno na poziomie teorii, jak i zaleceń i rekomendacji, *governance* postrzegane jest jako szansa na poprawę funkcjonowania spraw publicznych oraz na rewitalizację ładu demokratycznego. Ten model zarządzania zakłada, że oczekiwania i różnice interesów nie będą rozwiązywane wyłącznie przez

decyzje administracyjne czy mechanizmy rynkowe, ale powinny być uzgadniane i negocjowane [Polakowski, 2010, s. 143]. *Governance* stanowi element zintegrowanej strategii partycypacji, która łączy w sobie elementy aktywności publicznej (podejmowanej w sposób spontaniczny lub zorganizowany) oraz angażowania obywateli (inicjowane i kontrolowane przez władze publiczne działania mające na celu poszerzenie pola współpracy z obywatelami) [Kaźmierczak, 2013b, s. 17–18]. Tym samym wskazuje się, że prowadzenie zintegrowanej strategii wymaga zarówno odpowiedniego potencjału społecznego (umiejętności obywatelskich i kapitału społecznego), jak i zinstytucjonalizowanych reguł praktykowania partycypacji (ustalonych prawnie).

MODELE WSPÓŁPRACY

W. Bokajło wskazał, że „władza regionalna/lokalna powinna zachować się zgodnie z zasadą subsydiarności: nie przeszkadzać, gdy obywatele sami są w stanie „sprawę” załatwić; udostępniać środki pomocowe, gdy podjęte działania przerastają siły zorganizowanych obywateli” [Bokajło, 2001, s. 74]. Co więcej, władze samorządowe w toku wypełniania zadań statutowych powinny podejmować działania mające na celu angażowanie obywateli, gdyż dzięki nim doskonalony jest proces decyzyjny i podnoszona jest jakości świadczonych usług publicznych [Kaźmierczak, Olech, 2011, s. 88].

Modele funkcjonowania organizacji pozarządowych są wyprowadzane z różnego typu uwarunkowań, np. model opracowany przez G. Esping-Andersena związany jest z funkcjonującym porządkiem instytucjonalnym, tzw. reżimem [Esping-Andersen, 1997], natomiast model L.M. Salamona i H.K. Anheiera uwypukla znaczenie systemu społeczno-gospodarczego [Salamon, Anheier i in., (http)]. Modele odnoszące się bezpośrednio do problemu współpracy pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi wyprowadzane są z pytania: czy trzeci sektor ma jedynie realizować zadania, czy również brać udział w procesie decydowania i projektowania działań? Zasady zawarte w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, w szczególności zaś zasady subsydiarności, decentralizacji i partycypacji, zakładają ten drugi scenariusz [Moroń, 2012, s. 150]. Jednocześnie zapisy ustawy prezentują katalog form współpracy³, którego rdzeń stanowią:

1. zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych;
2. wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności;
3. konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;

³ Katalog ten ma charakter otwarty. Wymienione w nim formy współpracy wskazują na najczęstsze pola współdziałania władz JST oraz organizacji pozarządowych. Nie oznacza to jednak, że formy te są narzucane, czy to, że nie można podjąć innych typów działań.

4. konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez JST;
5. tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym [art. 5 ust. 2 u.d.p.p.].

Na podstawie zapisów ustaw dotyczących funkcjonowania JST oraz organizacji pozarządowych opracowany został systemowy model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, który zakłada współpracę na trzech płaszczyznach:

1. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych.
2. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych.
3. Infrastruktura współpracy, tworzenie warunków do społecznej aktywności.

Dodatkowo każda płaszczyzna przewiduje współdziałanie w kilku obszarach. Twórcy modelu podkreślają, że „należy mieć jednak świadomość, że realizacja polityk publicznych na poziomie lokalnym stawia szczególne wymagania samorządom. To one posiadają zarówno zasoby finansowe, jak i możliwości inicjowania i kształtowania regulacji prawnych, formułowania procedur itp.” [Model, [http](http://), s. 7]. Dlatego to samorządy są głównymi dysponentami procesów koniecznych do rozwoju współpracy, choć warto pamiętać, że działania JST nie zastąpią oczywiście oddolnej, spontanicznej aktywności obywateli.

Przedstawiony powyżej model jest modelem teoretycznym, wynikającym z zapisów ustaw. Warto jednak postawić pytanie: na ile rozstrzygnięcia prawne potrafią budować relacje współpracy pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi? Analizując realizację zapisów ustawy przez gminne władze samorządowe badacze ustalili model, który nakreśla występowanie trzech typów relacji:

- relacja symetryczna – władze lokalne i lokalne organizacje pozarządowe są partnerami w regulowaniu spraw publicznych (pozycja partnera);
- relacja asymetryczna – władze lokalne w pełni odpowiadają za sprawy publiczne i traktują organizacje pozarządowe jako instrumenty użytecznego regulowania tych spraw (pozycja służebna);
- relacja entropiczna – strony nie zakładają wzajemnej współpracy (pozycja konkurenta), ich kontakty i relacje nie przebiegają zgodnie z jakimś jej wzorem [Kaźmierczak, 2013c, s. 306–307; Faliszek, 2008, s. 346].

Badacze podkreślają, że typ relacji między JST a organizacjami pozarządowymi jest uwarunkowany potencjałem społecznym (chodzi tu głównie o kapitał ludzki i kapitał społeczny mieszkańców) i typem zarządzania publicznego, a wyniki prowadzonych badań wskazują na liczne utrudnienia ograniczające możliwość podejmowania współpracy (tabela 1).

Tabela 1. Czynniki utrudniające współpracę JST z organizacjami pozarządowymi

Utrudnienia ze strony JST	Utrudnienia ze strony organizacji pozarządowych
orientacja nakazowo-rozdzielcza	orientacja grantowa
paternalistyczne finansowanie	strategia indywidualnego przetrwania
postrzeganie organizacji pozarządowych jako konkurencji, nie partnera	brak zaufania do instytucji i władz lokalnych
zbiurokratyzowanie	traktowanie władz jako podmiotów zewnętrznych wobec lokalnych społeczeństw obywatelskich
klientelizm	rola służebna
upolitycznienie samorządów	ograniczona działalność, brak profesjonalizowania

Źródło: [Frączek, 2010, s. 54–58; Frączek, Skrzypiec, 2006, s. 22; Kietlińska, 2010, s. 188–191; Faliszek, 2008, s. 340–343]

Większość organizacji pozarządowych określa samorząd lokalny jako swego najważniejszego partnera. Z drugiej jednak strony we wzajemnych kontaktach pojawiają się często sytuacje konfliktowe. T. Kaźmierczak wskazał na pewien paradoks wynikający z rozwoju relacji pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi. Zauważył, że władze gminne i organizacje pozarządowe żyją w nieco odmiennych światach. Lokalne organizacje pozarządowe kierują się logiką wolności (obywatelska wolność zrzeszania się), natomiast władze samorządowe logiką odpowiedzialności (ładu instytucjonalnego). Nie są to logiki sprzeczne, ale konfliktogenne. Na dodatek organizacje pozarządowe działają na „polu”, którego gospodarzem są władze samorządowe. Odpowiedzialność władz samorządowych w zakresie funkcjonowania społeczności lokalnej jest totalna, dlatego brakuje przestrzeni dla oddolnych inicjatyw obywatelskich (takiej przestrzeni, gdzie organizacje pozarządowe nie musiałyby liczyć się z obecnością władz samorządowych). W konsekwencji im silniejsze staje się społeczeństwo obywatelskie, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktów (pomimo, że zostają zachowane wszystkie elementy współpracy) [Kaźmierczak, 2013c, s. 312].

MONITORING FORM WSPÓŁPRACY JST Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

Jednym z podstawowych dokumentów monitorujących formy i zakres współpracy pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi jest Sprawozdanie z działania ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Pierwszy tego typu dokument ukazał się końcem 2005 r. (dotyczył okresu od wejścia w życie ustawy do końca 2004 r.), ostatni zaś w 2015 r. (dotyczy lat 2012–2013). Sprawozdawczość odnosi się zarówno do finansowych, jak i pozafinansowych form współpracy. We wnioskach za lata 2012–2013 wykazano, że:

1. Dotacje od samorządu terytorialnego stanowią wciąż główne źródło dochodu organizacji pozarządowych (przy czym dokonuje się rozwarstwienie dochodowe organizacji – z jednej strony postępuje oligarchizacja, z drugiej stale przybywa organizacji najbiedniejszych), co wskazuje na finansowe uzależnienie organizacji pozarządowych od dotacji JST.
2. Wśród pozafinansowych form współpracy dominuje dialog i wzajemna komunikacja, kontakty nieformalne, wspólne działania i projekty publiczne, patronat i użyczenie pomieszczeń przez JST. W zakresie konsultacji oraz powoływania wspólnych zespołów wciąż istnieją znaczne braki.
3. Mimo ustawowego obowiązku wciąż nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego posiadają jedno- lub wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi (w 2013 r. 84% gmin posiadało program współpracy, przy czym należy zauważyć, że odsetek ten w porównaniu z 2010 r. obniżył się). Najczęściej przedstawianym argumentem na usprawiedliwienie braku tego typu dokumentu był zbyt mały zakres współpracy z podmiotami III sektora.

P. Frączek zauważył, że analiza dostępnych wyników badań sugeruje, iż „procedury umożliwiające warunki rozwoju współpracy władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi powstawały tam, gdzie ta współpraca miała się lepiej” [Frączek, 2010, s. 53]. W miejscach, gdzie współpraca była jedynie fasadowa i incydentalna, zapisy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie wywołały efektywnych działań.

Efektywność zapisów ustawy można określić na podstawie gromadzonych danych statystycznych (indeks Przyjazny Samorząd) oraz prowadzonych badań (Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych; Wizerunek organizacji pozarządowych – badania Klon/Jawor; Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – MPiPS; Indeks Jakości Współpracy – ISP).

W latach 2008–2010 opracowano dwie syntetyczne miary określające zakres współpracy między JST a organizacjami pozarządowymi: Przyjazny Samorząd oraz Indeks Jakości Współpracy. Są to miary wciąż aktualne i użyteczne, bowiem jak podkreślają opracowania Stowarzyszenia Klon/Jawor sytuacja organizacji pozarządowych w Polsce jest ustabilizowana (od 2002 r. nie można mówić o zachodzeniu dynamicznych zmian) [Klon/Jawor 2013, [http](http://www.klonjawor.org.pl); Klon/Jawor 2015, [http](http://www.klonjawor.org.pl)].

Przyjazny Samorząd to autorskie przedsięwzięcie Stowarzyszenia Klon/Jawor opracowane na podstawie danych ze sprawozdań finansowych JST składanych do Ministerstwa Finansów (RB-28s) oraz „Monitoringu współpracy między organizacjami i samorządem” (badania realizowanego wspólnie przez Klon/Jawor i MPiPS). Dane za lata 2008, 2009 i 2010 są dostępne dla wszystkich gmin uczestniczących w badaniu „Monitoring współpracy” ([MojaPolis.pl](http://mojapolis.pl); wskaźniki dotyczące samorządu terytorialnego). Wskaźnik obejmuje cztery wy-

miary: partnerstwo (partnerskie formy współpracy pozafinansowej), wspieranie (wspieranie form współpracy pozafinansowej), współpraca finansowa, program współpracy⁴.

Tabela 2. Wartość indeksu Przyjazny Samorząd oraz poszczególnych jego wymiarów w gminach biorących udział w „Monitoringu współpracy” w latach 2008–2010 (dane w %)

Wymiar	Rok pomiaru	Liczba gmin	Liczba uzyskanych punktów					Średnia	Odch. stand.	
			0	1	2	3	4			5
partnerstwo	2008	1944	34,36	16,31	16,46	13,89	8,95	10,03	1,768	1,699
	2009	2029	36,52	18,09	15,43	11,73	8,82	9,41	1,665	1,688
	2010	2192	32,85	19,66	20,99	12,14	7,98	6,39	1,619	1,543
wspieranie	2008	1944	16,10	33,49	13,63	17,18	11,42	8,18	1,989	1,531
	2009	2029	11,93	39,18	11,78	16,90	11,19	9,02	2,033	1,516
	2010	2192	4,47	17,70	26,55	26,23	14,32	10,72	2,604	1,339
współpraca finansowa	2008	1944	13,73	11,21	28,60	16,87	17,23	12,35	2,497	1,544
	2009	2029	12,81	9,56	31,99	20,35	13,80	11,48	2,472	1,475
	2010	2192	10,90	7,30	34,17	21,94	14,10	11,59	2,558	1,423
program współpracy	2008	1944	13,43	10,96	27,93	15,38	20,63	11,68	2,539	1,545
	2009	2029	13,06	9,12	36,87	16,66	14,29	10,00	2,400	1,447
	2010	2192	11,41	25,59	24,13	16,15	13,87	8,85	2,220	1,476
			0	0,25-1	1,25-2	2,25-3	3,25-4	4,25-5		
Indeks Przyjazny Samorząd	2008	1944	3,19	16,62	31,58	25,10	15,64	7,87	2,198	1,196
	2009	2029	2,66	16,81	34,65	24,10	15,57	6,21	2,143	1,152
	2010	2192	1,19	13,09	34,40	30,06	16,01	5,25	2,250	1,070

W przypadku poszczególnych wymiarów wskaźnika gmina mogła uzyskać punkty: od 0 – minimum do 5 – maksimum. W przypadku wartości całego indeksu obliczano średnią ze wszystkich wymiarów.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Moja Polis.pl.

Choć w latach 2008–2010 wartość indeksu Przyjazny Samorząd nieznacznie podwyższyła się, to na podstawie danych przedstawionych w tabeli można stwierdzić, że:

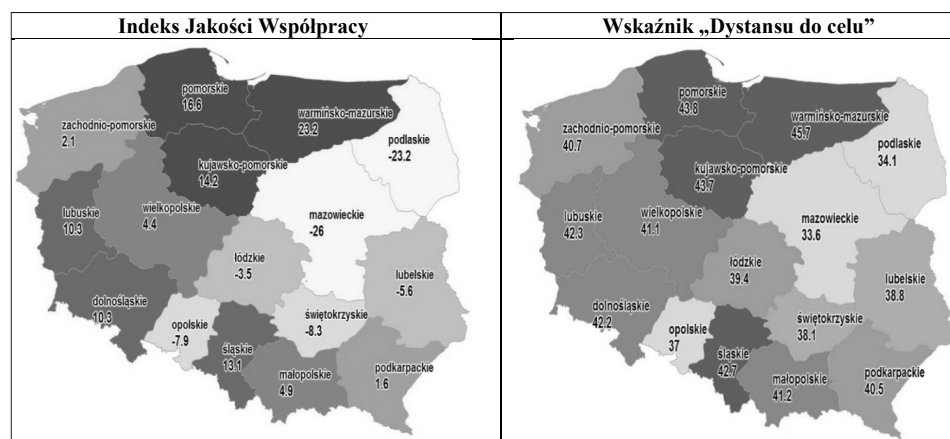
– najsłabiej rozwiniętym wymiarem pozostaje „partnerstwo”, przy czym należy zauważyć, że wymiar ten ustabilizował się na niskim poziomie;

⁴ Informacje na temat zawartości poszczególnych wymiarów: bazy.ngo.pl.

- najmocniej rozwinięty wymiar stanowi „współpraca finansowa”;
- największą dynamikę rozwoju odnotowano w wymiarze „wspieranie”;
- nieznacznym regres nastąpił w wynikach wymiaru „program współpracy”.

Indeks Jakości Współpracy (dalej: IJW) został przygotowany przez Instytut Spraw Publicznych. Jego wartość obliczono za rok 2010 na podstawie danych z „Monitoringu funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie”. Podczas, gdy Przyjazny Samorząd skupiał się na wyliczeniu form współpracy zgłaszanych przez gminy (na zasadzie zerojedynkowej), to IJW został rozbudowany o dane z sondażu opinii przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz dostarczonych przez *Crawlera* internetowego, który przeszukał strony wszystkich samorządów w kraju oraz ich BIP w poszukiwaniu treści mówiących o współpracy z organizacjami pozarządowymi. Tym samym IJW objął obszary: istnienie podstawowej infrastruktury współpracy, publiczna dostępność elementów infrastruktury współpracy, współpraca finansowa, współpraca pozafinansowa, wiedza i opinie organizacji pozarządowych na temat uwarunkowań współpracy, zadowolenie organizacji pozarządowych ze współpracy z samorządem.

Wyniki IJW podane są w relacji do średniej dla całej Polski, której wartość, zgodnie z przyjętą koncepcją, ustalono na 0, stąd wszystkie wartości dodatnie pokazują wyniki powyżej średniej dla Polski, natomiast ujemne – wyniki poniżej tej średniej. Drugim stosowanym wskaźnikiem jest „dystans do celu” (DdC) – czyli to, ile poszczególne województwa osiągnęły punktów na drodze do celu, definiowanego jako 100% punktów możliwych do osiągnięcia w ramach wszystkich obszarów składających się na IJW.



Rys. 1. Indeks Jakości Współpracy i wskaźnik „Dystansu do celu” w ujęciu terytorialnym, 2010 r.

Źródło: [Jakość współpracy między organizacjami..., (http), s. 188, 190].

Obydwa zaprezentowane wskaźniki ukazują terytorialne zróżnicowanie jakości współpracy JST z organizacjami pozarządowymi. Najlepiej w tym zakresie wypadły województwa: warmińsko-mazurskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, śląskie, najgorzej zaś: mazowieckie, podlaskie, świętokrzyskie, opolskie. Wyniki indeksów opracowane ze względu na typ samorządu wykazały, że najlepsza współpraca charakteryzuje gminy miejskie, miasta powiatowe, następnie gminy wiejsko-miejskie. Sytuacja wygląda najgorzej w gminach wiejskich.

Wśród wymiarów jakości współpracy najwyższe noty przypisane zostały zadowoleniu organizacji pozarządowych ze współpracy z partnerem samorządowym, najniższe zaś publicznej dostępności infrastruktury współpracy. Autorzy analiz dotyczących poszczególnych wymiarów IJW wskazują, że „w większości województw mamy do czynienia z dużym zróżnicowaniem wyników – przeważnie wyniki nie układają się w jednolity wzór, a odbiegają od średniej w górę lub w dół w różnych obszarach bez żadnej reguły. Jedną z naturalnie narzucających się interpretacji tego rezultatu prowadzi do wniosku, że praktycznie w większości przypadków w obszarze współpracy międzysektorowej nie ma żadnych świadomości i konsekwentnie wdrażanych strategii” [*Jakość współpracy między organizacjami...*, (http), s. 188]. Chaotyczność współpracy jest rezultatem zarówno braku spójnej polityki ze strony JST, jak i rozdrobnienia i słabej kondycji organizacji pozarządowych. Ponadto wiele programów współpracy ma charakter fasadowy, istnieje jedynie ze względu na wymóg prawny.

WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH

Badania skierowane do JST szczebla gminnego realizowane były od 5 sierpnia do 16 października 2015 roku. Próba badawcza oparta została na bazie Global Entrepreneurship Monitor (GEM). Na jej podstawie skierowano ankietę do 886 gmin (ankieta adresowana była do sekretarzy gmin). Badania realizowano metodą CAWI i CATI (w systemie ankietyzacji elektronicznej Lime Survey). Łącznie uzyskano odpowiedzi od 731 gmin (ankietę wypełniło 82,5% gmin, do których zostało wysłane zaproszenie).

Pytania zawarte w ankiecie skoncentrowane były na stosowanych przez JST instrumentach wspierania przedsiębiorczości (projekt NCN pn. „Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny szczebla gminnego”) i tylko trzy z nich (trzydzieści zmiennych) dotyczyło bezpośrednio form wspierania organizacji pozarządowych. Uwaga skoncentrowana została na dwóch typach wsparcia pozafinansowego⁵: (1) wspierających form współpracy pozafinansowej (8 zmiennych); (2) partnerskich form współpracy pozafinansowej (5 zmiennych).

⁵ W prezentacji wyników zrezygnowano z danych dotyczących wsparcia finansowego, ze względu na powszechnie zgłaszane deklaracje stosowania tej formy wsparcia.

W tworzeniu kafeterii pytań ankietowych posiłkowano się miernikami używanymi w indeksie Przyjazny Samorząd. Sekretarzy gmin poproszono o określenie tego, które z wymienionych form współpracy były stosowane przez władze samorządowe w 2014 r., czyli w roku poprzedzającym badanie. Na podstawie zgromadzonych wyników zaprezentować można skalę stosowanych wspierających i partnerskich form współpracy pozafinansowej.

Tabela 3. Instrumenty współpracy pozafinansowej JST z organizacjami pozarządowymi w badanych gminach

Wspierających form współpracy pozafinansowej	
Informowanie OP o źródłach pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych	83,6%
Wyznaczenie w urzędzie osoby odpowiedzialnej za kontakt z OP	81,1%
Promowanie podmiotów pozarządowych działających w obszarze pożytku publicznego	67,0%
Udzielanie pomocy w zakładaniu OP	64,8%
Nieodpłatne udostępnianie lokali na działalność statutową	64,7%
Udostępnienie materiałów i sprzętów	63,6%
Udzielanie OP pomocy w nawiązywaniu kontaktów krajowych i międzynarodowych	59,2%
Patronat nad działaniami OP	55,1%
Partnerskich form współpracy pozafinansowej	
Współpraca w sferze programowej, planowanie oraz realizacja wspólnych przedsięwzięć	62,4%
Uczestnictwo przedstawicieli OP w posiedzeniach organów Urzędu	54,9%
Współpraca w zakresie oceny programów realizowanych przez Gminę	54,9%
Funkcjonowanie zespołów, których członkami byli przedstawiciele Gminy i OP	49,1%
Współdział OP w projektowaniu budżetu w zakresie dotyczącym obszaru działania organizacji	46,8%

Źródło: obliczenia na podstawie badań własnych.

Deklaracje zgłoszone przez władze JST wskazują na częstsze występowanie wspierających niż partnerskich form współpracy pozafinansowej. Wśród form wspierających najczęściej występuje informowanie o pozabudżetowych środkach finansowych, czy wyznaczenie osoby w urzędzie odpowiedzialnej za kontakt z organizacjami. Zdecydowanie rzadziej gminy podejmują patronat nad działaniami organizacji, czy pomagają w nawiązywaniu kontaktów. Wśród form partnerskich najczęściej deklarowane jest planowanie i realizacja wspólnych przedsięwzięć, natomiast najrzadziej ma miejsce współdziałanie organizacji w projektowaniu budżetu w zakresie finansowania działalności organizacji pozarządowych.

Tabela 4. Liczba pozafinansowych instrumentów współpracy realizowanych przez JST wobec organizacji pozarządowych (w podziale na wspierające i partnerskie formy) w badanych gminach

Liczba instrumentów współpracy	Wspierające formy współpracy pozafinansowej		Partnerskie formy współpracy pozafinansowej	
	Częstość	Procent	Częstość	Procent
0	18	2,5	113	15,5
1	10	1,4	84	11,5
2	36	4,9	122	16,7
3	60	8,2	143	19,6
4	89	12,2	143	19,6
5	147	20,1	126	17,2
6	123	16,8	x	x
7	133	18,2	x	x
8	115	15,7	x	x
Ogółem	731	100,0	731	100,0

Źródło: obliczenia na podstawie badań własnych.

Częste występowanie wspierających form współpracy pozafinansowej potwierdza fakt, że jedynie 2,5% badanych gmin nie zadeklarowało stosowania żadnej z nich. Natomiast partnerskie formy współpracy nie występowały w 15,5% gmin. Analizy wykazały, że 2,2% gmin nie stosuje żadnych form współpracy pozafinansowej, 13,7% – stosuje jedynie formy współpracy pozafinansowej (przynajmniej jedną z nich), natomiast zdecydowana większość – 84,1% – zadeklarowała występowanie zarówno wspierających, jak i partnerskich form współpracy.

W celu zweryfikowania pierwszego założenia badawczego, odnoszącego się do istnienia potencjalnych modeli wsparcia stosowanych przez JST, zestawiono wyniki dotyczące liczby form współpracy oraz występowanie poszczególnych instrumentów współpracy (na zasadzie – każdy z każdym). W wyniku przeprowadzonych analiz ustalono, że istnieją związki pomiędzy liczbą deklarowanych wspierających i partnerskich form wsparcia. Im więcej dana JST stosuje wspierających form współpracy pozafinansowej, tym częściej i liczniej występują również formy partnerskie (korelacja Pearsona, 550, ist. przyb. ,000). Wyniki badań nie pozwoliły jednak na ustalenie wzorów wsparcia stosowanych przez władze JST względem organizacji pozarządowych. Zależności pomiędzy współwystępowaniem poszczególnych instrumentów wsparcia w zdecydowanej większości wahają się w granicach 0,098–0,300 (statystyka phi, przy poziomach istotności ,000-,010), co wskazuje na słaby związek pomiędzy nimi.

Najsilniejszy związek wystąpił pomiędzy nieodpłatnym udostępnieniem lokali oraz udostępnianiem materiałów i sprzętów (ϕ 0,560, ist. przyb. ,000). Silniejsze związki charakteryzują występowanie partnerskich form współpracy pozafinansowej (wartość ϕ 0,248-0,377, ist. przyb. ,000), niż wspierających form współpracy. Pomimo powiązań pomiędzy poszczególnymi instrumentami współpracy należy uznać, że podejmowane przez JST działania względem organizacji pozarządowych przyjmują luźny charakter, niedający się skonkretyzować w usystematyzowany schemat, a tym bardziej model.

Drugie z postawionych na wstępie założeń badawczych wskazywało, że typ JST może stanowić cechę, która różnicuje stosowane formy współpracy. Już dane dotyczące liczby stosowanych form współpracy sugerują, że jest to przypuszczenie słuszne, bowiem występuje duże zróżnicowanie w tym zakresie. Dla pełnej weryfikacji postawionego przypuszczenia przyjęto, że gminy można sklasyfikować w zależności od stosowanych form współpracy. Stąd wyznaczono gminy, w których:

- nie stosowano żadnych instrumentów współpracy;
- stosowano instrumenty wspierające (do tej kategorii wliczono te gminy, które stosowały przynajmniej jeden z instrumentów wspierających, ale nie stosowały instrumentów partnerskich);
- stosowano wspierające i partnerskie instrumenty współpracy (do tej kategorii wliczono te gminy, które stosowały przynajmniej jeden instrument wspierający i przynajmniej jeden partnerski).

Uzyskane typy współpracy zestawiane zostały z poszczególnymi typami gmin.

Tabela 5. Stosowane formy współpracy JST z organizacjami pozarządowymi w podziale na typy gmin

Typ JST	Formy współpracy			Ogółem
	Brak	Wspierające	Wspierające i partnerskie	
Miasto na prawach powiatu		6,9%	93,1%	100,0%
Gmina miejska		7,4%	92,6%	100,0%
Gmina miejsko-wiejska	1,4%	10,4%	88,2%	100,0%
Gmina wiejska	3,5%	18,2%	78,3%	100,0%
Ogółem	2,2%	13,7%	84,1%	100,0%

Źródło: obliczenia na podstawie badań własnych.

Wyniki badań potwierdziły słabą zależność pomiędzy typem JST a stosowanymi formami współpracy pozafinansowej (V Kramera 0,122, ist. przyb. ,001). Ponadto stwierdzono zależność pomiędzy typem JST a średnią liczbą stosowanych instrumentów współpracy.

Tabela 6. Stosowana liczba form współpracy (wspierających i partnerskich) JST z organizacjami pozarządowymi w podziale na typy gmin

Typ JST	Liczba występujących instrumentów współpracy pozafinansowej					
	Wspierające formy współpracy			Partnerskie formy współpracy		
	średnia	Odchyl. stand.	V	średnia	Odchyl. stand.	V
Miasto na prawach powiatu	6,21	2,144	34,52	3,76	1,380	36,70
Gmina miejska	5,86	1,702	29,04	3,22	1,463	45,43
Gmina miejsko-wiejska	5,60	1,728	30,86	2,94	1,633	55,54
Gmina wiejska	5,06	2,110	41,70	2,27	1,672	73,66
Ogółem	5,39	1,973	36,60	2,68	1,675	62,50

Źródło: obliczenia na podstawie badań własnych.

- Zestawiając dane dotyczące występujących form współpracy pozafinansowej gmin z organizacjami pozarządowymi, w podziale na typ JST, można zauważyć, że:
- największa liczba instrumentów współpracy charakteryzuje miasta na prawach powiatu. Co więcej – w żadnej gminie miejskiej nie odnotowano sytuacji braku współpracy. Miasta na prawach powiatu rzadko stosują jedynie wspierające formy współpracy. Zdecydowana większość tego typu gmin (93%) zadeklarowała podejmowanie wspierających i partnerskich form współpracy, przy czym średnia liczba tych form jest, w porównaniu z innymi typami gmin, najwyższa. Jednocześnie wartość współczynnika zmienności (V) wskazuje, że zróżnicowanie stosowania instrumentów w miastach na prawach powiatu jest przeciętne;
 - sytuacja dotycząca współpracy JST z organizacjami pozarządowymi w gminach miejskich i miejsko-wiejskich jest zbliżona. Średnia liczba występujących instrumentów współpracy (zarówno wspierających, jak i partnerskich) w tych gminach przyjmuje wartość powyżej średniej. Różnica pomiędzy tymi typami gmin sprowadza się do tego, że wśród gmin wiejsko-miejskich zdarzają się takie, które nie stosują żadnych instrumentów współpracy. W przypadku występowania wspierających form współpracy gminy wiejsko-miejskie i miejskie wykazują przeciętne zróżnicowanie, natomiast w przypadku stosowania partnerskich form charakteryzuje je zróżnicowanie duże;
 - gminy wiejskie poprzestają często na stosowaniu wspierających instrumentów współpracy. Ich liczba, zarówno w wymiarze wspierania, jak i partnerstwa, przyjmuje wynik poniżej średniej. Wartość współczynnika zmienności wskazuje, że zróżnicowanie stosowania instrumentów w gminach wiejskich jest duże.

Prezentacja zakresu trzeciego z zagadnień badawczych wymagała poszerzenia danych zebranych przy pomocy ankiety o dane statystyczne dostępne w Banku Danych Lokalnych GUS oraz na stronie MojaPolis.pl. Założono, że stosowanie poszczególnych instrumentów/form wsparcia różnicuje aktywność trzeciego

sektora na terenie gmin. Kondycja trzeciego sektora została określana za pomocą trzech wskaźników:

1. liczby organizacji pozarządowych na 10 tys. mieszkańców w badanych gminach w 2013 r. (skrót OP);
2. liczby fundacji i stowarzyszeń poza OSP na 10 tys. mieszkańców w badanych gminach w 2014 r. (skrót FS);
3. liczby nowo powstałych fundacji i stowarzyszeń na 10 tys. mieszkańców w badanych gminach w 2014 r. (skrót NFS).

Faktem jest, że przyjęte wskaźniki nawzajem się warunkują (korelacja Pearsona między OP a SF wynosi ,571, ist. przyb. ,000; między OP a NSF ,171, ist. przyb. ,000; między FS a NFS ,472, ist. przyb. ,000), jednak ich wydzielenie ma teoretyczne i empiryczne uzasadnienie. Diagnozujący kondycję polskiego sektora pozarządowego podkreślają tzw. szerokie i wąskie definiowanie sektora organizacji pozarządowych [<http://fakty.ngo.pl/trzeci-sektor>], natomiast badacze społeczeństwa obywatelskiego, czy kapitału społecznego wyróżniają podział na „stare” i „nowe” organizacje pozarządowe. Obydwa podziały wskazują na zróżnicowanie w obrębie trzeciego sektora i wprowadzają swoiste „wartościowanie” samych organizacji pozarządowych. Organizacjom „starym” (jednostki OSP, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego, inne organizacje), ze względu na ich długoletnią tradycję przypisuje się niższą produktywność (podstawą ich funkcjonowania jest przede wszystkim „trwanie”). „Nowe” organizacje (fundacje i stowarzyszenia poza OSP) powstawały po 1989 r., a więc są efektem demokratycznych inicjatyw społecznych, przez co są obecnie uznawane za rdzeń trzeciego sektora⁶. Trzeci wskaźnik opisuje natomiast dynamikę rozwoju organizacji pozarządowych w gminach.

W pierwszym kroku porównano, czy kondycja organizacji pozarządowych różni się w gminach, które stosują/nie stosują poszczególnych instrumentów wsparcia. Do analizy wykorzystano test U-Manna-Withneya. W tabeli 7 symbolem „+” oznaczono te instrumenty współpracy, których występowanie związane jest z wyższymi parametrami zmiennych opisujących organizacje pozarządowe.

Tabela 7. Formy współpracy pozafinansowej a wskaźniki kondycji trzeciego sektora

	OP_2013	FS_2014	NFS_2014
Wspierających form współpracy pozafinansowej			
Nieodpłatne udostępnianie lokali na działalność statutową	–	+	–
Udostępnienie materiałów i sprzętów	–	+	–
Informowanie OP o źródłach pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych	–	+	–

⁶ Szczególnie badacze kapitału społecznego wskazują na to, że „nowe” organizacje są uosobieniem więzi ekskluzywnych, które budują ze wszech miar pożądany pomostowy kapitał społeczny [Bartkowski, 2005].

Promowanie podmiotów pozarządowych działających w obszarze pożytku publicznego	-	+	+
Udzielanie OP pomocy w nawiązywaniu kontaktów krajowych i międzynarodowych	-	+	+
Udzielanie pomocy w zakładaniu OP	-	-	-
Wyznaczenie w urzędzie osoby odpowiedzialnej za kontakt z OP	-	-	-
Patronat nad działaniami OP	-	+	-
Partnerskich form współpracy pozafinansowej			
Funkcjonowanie zespołów, których członkami byli przedstawiciele gminy i OP	-	+	+
Współpraca w sferze programowej, planowanie oraz realizacja wspólnych przedsięwzięć	-	+	+
Uczestnictwo przedstawicieli OP w posiedzeniach organów urzędu	-	+	-
Współpraca w zakresie oceny programów realizowanych przez gminę	-	+	-
Współdziałanie OP w projektowaniu budżetu w zakresie dotyczącym obszaru działania organizacji	-	+	+

Źródło: obliczenia na podstawie badań własnych i danych z MojaPolis.pl.

W kroku drugim obliczono zależność pomiędzy liczbą wyróżnionych instrumentów wsparcia na terenie gmin, a cechami określającymi kondycję organizacji pozarządowych na ich terenie.

Tabela 8. Zależność pomiędzy liczbą stosowanych form wsparcia a wskaźnikami kondycji III sektora (wartość korelacji Pearsona)

	OP_2013	FS_2014	NFS_2014
Liczba wspierających form współpracy (0-8)	-	,166 (ist. przyb. ,000)	-
Liczba partnerskich form współpracy (0-5)	-	,190 (ist. przyb. ,000)	,110 (ist. przyb. ,003)

Źródło: obliczenia na podstawie badań własnych i danych z MojaPolis.pl.

W wyniku przeprowadzonych analiz należy stwierdzić, że:

- występowanie wspierających i partnerskich formy współpracy pozafinansowej nie różnicuje ogólnej liczby organizacji pozarządowych działających na terenie gmin. Różnice występują natomiast w liczbie funkcjonujących fundacji i stowarzyszeń poza OSP. Stosowanie niemalże wszystkich instrumentów współpracy

pozafinansowej (oprócz pomocy w zakładaniu OP oraz wyznaczaniu w urzędzie osoby odpowiedzialnej za kontakt z OP) wiąże się z wyższą liczbą „nowych” organizacji;

- wyższa dynamika rozwoju trzeciego sektora (czyli powstawanie nowych fundacji i stowarzyszeń) związana jest przede wszystkim ze stosowaniem przez JST partnerskich form współpracy pozafinansowej, czyli aktywnym współdziałaniem JST z organizacjami. Pozytywny efekt w tym zakresie widoczny jest również w przypadku dwóch wspierających form współpracy (promowaniu OP działających w obszarze OPP oraz udzielaniu OP pomocy w nawiązywaniu kontaktów krajowych i międzynarodowych).

Należy zauważyć, że choć związki pomiędzy występowaniem form współpracy pozafinansowej z kondycją organizacji pozarządowych, jak i liczby stosowanych instrumentów wsparcia a wskaźnikami kondycji III sektora są istotne statystycznie, to ich siła jest słaba. Przedstawione w tabelach 7 i 8 statystyki wyliczono dla zmiennych na poziomie ilościowym, jednak dla czytelniejszej prezentacji danych cechy określające sytuację organizacji pozarządowych przedstawione zostały w przedziałach klasowych opartych o medianę i kwartyle.

Tabela 9. Formy współpracy pozafinansowej a liczba fundacji i stowarzyszeń na 10 tys. ludności w badanych gminach (w podziale kwartylowym) w 2014 r.

Formy współpracy pozafinansowej	FS_2014				Ogółem
	13,93 i poniżej	13,94-18,6	18,61-24,1	24,11 i więcej	
brak	56,3%	18,8%	18,8%	6,3%	100,0%
wspierające	38,0%	25,0%	22,0%	15,0%	100,0%
wspierające i partnerskie	22,3%	25,2%	25,5%	27,0%	100,0%
Ogółem	25,2%	25,0%	24,9%	24,9%	100,0%

Źródło: obliczenia na podstawie badań własnych i danych z MojaPolis.pl.

Tabela 10. Formy współpracy pozafinansowej a liczba nowo powstałych fundacji i stowarzyszeń na 10 tys. ludności w badanych gminach (w podziale kwartylowym) w 2014 r.

Formy współpracy pozafinansowej	NFS_2014					Ogółem
	0	0,01-0,89	1,36-2,00	1,36-2,00	2,01 i więcej	
brak	68,8%		6,3%	6,3%	18,8%	100,0%
wspierające	49,0%	9,0%	15,0%	14,0%	13,0%	100,0%
wspierające i partnerskie	29,9%	18,9%	16,7%	15,9%	18,5%	100,0%
Ogółem	33,4%	17,1%	16,3%	15,5%	17,8%	100,0%

Źródło: obliczenia na podstawie badań własnych i danych z MojaPolis.pl.

Dane dotyczące stosowania form współpracy JST wobec organizacji pozarządowych potwierdzają powyższe ustalenia: brak jakichkolwiek form współpracy przekłada się na niską liczbę (I kwartył) fundacji i stowarzyszeń oraz brak powstawania nowych organizacji, natomiast stosowanie wspierających i partnerskich form wiąże się przede wszystkim z funkcjonowaniem wyższej liczby fundacji i stowarzyszeń. Kolejne pytania badawcze rodzą się jednak wobec innego typu relacji. W zestawieniu deklaracji zgłoszonych przez JST z danymi statystycznymi GUS wyodrębnić można gminy, w których:

1. zadeklarowano stosowanie wspierających i partnerskich form współpracy, jednak liczba działających fundacji i stowarzyszeń na 10 tys. mieszkańców jest stosunkowo niska i co więcej – nie powstają na terenie tych gmin nowe organizacje;
2. zadeklarowano brak stosowania jakichkolwiek form wsparcia wobec organizacji III sektora (lub występowanie ewentualnie form wspierających), a pomimo to liczba organizacji w gminach jest wysoka i powstają wciąż organizacje nowe.

Zakres przeprowadzonych badań empirycznych nie daje jednak podstaw do rozstrzygnięcia przedstawionych wątpliwości. Zgodnie z ustaleniami teoretycznymi oraz wynikami przedstawionych w literaturze badań można przypuszczać, że w pierwszej sytuacji może mieć miejsce strategia asymetrii lub działania podejmowane przez JST mają charakter pozorowania, natomiast w sytuacji drugiej występować może konflikt.

Asymetria jest charakterystyczna wówczas, kiedy gminy przypisują organizacjom pozarządowym służebny charakter. Same organizacje stają się narzędziami, dzięki którym realizowana jest polityka władz lokalnych, i to władze są w pełni odpowiedzialne za sprawy publiczne. Sytuacja ta nie wyklucza stosowania form współpracy pozafinansowej, co nie przekłada się jednak na dynamiczny rozwój III sektora. Odmienną strategię stanowi pozorowanie. Gminy zgodnie z wymogami prawnymi mogą podejmować formy współdziałania z organizacjami porządkowymi, ale są to akty incydentalne i fasadowe. Tym samym nie wpływają na kondycję III sektora.

Odmiennie skutki wywołuje sytuacja, kiedy JST nie stosują form współpracy, a organizacje pozarządowe są liczne i wciąż rozwijają się. Świadczyć to może o wysokim poziomie kapitału społecznego mieszkańców. Podejmowane przez władze gmin i organizacje pozarządowe działania można odnieść do koncepcji grup interesów, które rywalizują o zasoby – władze lokalne bronią zastanego stanu posiadania, natomiast silne organizacje poszukują pola do realizacji własnych celów. Brak współpracy podwyższa prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktów.

Należy podkreślić, że powyższe spostrzeżenia stanowią ugruntowane teoretycznie przypuszczenia. W zderzeniu z wynikami badań empirycznych przekładają się one na kolejne pytania badawcze, których weryfikacja wymaga dalszych badań i analiz.

ZAKOŃCZENIE

W raporcie z monitoringu jakości współpracy JST z organizacjami pozarządowymi wskazano, że „regulacje prawne same w sobie nie stanowią ani bariery, ani też nie są wystarczającą gwarancją dobrej współpracy. Istniejące przepisy są wystarczające i stanowią dobre ramy budowania i rozwijania relacji, problem polega na tym, że są nieumiejętnie stosowane lub podchodzi się do nich minimalistycznie” [*Jakość współpracy między organizacjami...*, (http), s. 191]. Opinia ta pozostaje wciąż aktualna, co potwierdzają przedstawione w artykule analizy.

Patrząc na skalę stosowanych przez JST instrumentów/form współpracy z organizacjami pozarządowymi można odnieść wrażenie, że relacje istniejące pomiędzy sektorem publicznym i pozarządowym są zgodne z zasadą pomocniczości i oparte na partnerstwie. Jednak wyniki przedstawione w ramach analiz pierwszego zagadnienia badawczego wykazały, że uchwycenie wzorów/modeli wsparcia stosowanych przez JST nie jest możliwe. Współpraca, jeśli istnieje, przyjmuje swoisty dla danej gminy charakter. Wykazano jednak, że stosowane formy współpracy zależą od typu JST (co potwierdza drugie założenie badawcze). Gminy miejskie, szczególnie zaś miasta na prawach powiatu, charakteryzuje większa liczba stosowanych instrumentów wsparcia oraz częstsze stosowanie partnerskich form współpracy. W gminach wiejskich władze poprzestają częściej na stosowaniu wspierających form współpracy. Zróżnicowanie to przekłada się na kondycję trzeciego sektora. W ramach analiz związanych z trzecim zagadnieniem badawczym ustalono, że wspierające formy współpracy pozafinansowej są w stanie co najwyżej wpływać na trwanie organizacji trzeciego sektora. Dynamice rozwoju nowych fundacji i stowarzyszeń towarzyszą formy partnerskie, i to tylko te, które wymagają współdecydowania (funkcjonowanie zespołów, których członkami byli przedstawiciele gminy i OP; współpraca w sferze programowej, planowanie oraz realizacja wspólnych przedsięwzięć; współudział OP w projektowaniu budżetu).

Poczynione ustalenia mają jednak ograniczony zakres. Zgromadzone materiały empiryczne pozwalają bowiem ukazać jedynie liniową zależność pomiędzy stosowanymi instrumentami/formami wsparcia, a kondycją trzeciego sektora na terenie badanych gmin. W wyniku analiz wskazać można gminy, w których relacje nie są oparte ani na służebności (stosowanie wspierających instrumentów współpracy), ani na partnerstwie. Przedstawione w artykule przypuszczenia, wynikające z niepełnych danych i literatury przedmiotu, wymagają kolejnych badań (w tym również jakościowych) i analiz.

BIBLIOGRAFIA

- Bartkowski J., 2005, *Więź społeczna i aktywność stowarzyszeniowa* [w:] *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna*, red. A. Gniewkowska, P. Gliński, A. Kościański, IFiS PAN, Warszawa.

- Bokajło W., 2001, *Spoleczeństwo obywatelskie: strefa publiczna jako problem teorii demokracji* [w:] *Spoleczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, Wyd. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Dahrendorf R., 1994, *Zagrożone społeczeństwo obywatelskie* [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, SIW Znak, Kraków.
- Esping-Andersen G., 1997, *Three worlds of welfare capitalism* [w:] *Welfare state. Historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*, red. K.W. Frieske, P. Poławski, Warszawa.
- Faliszek K., 2008, *Samorząd lokalny i organizacje pozarządowe – partnerzy czy konkurenci?* [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. nauk. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Wyd. UMCS, Lublin.
- Frączek P., 2010, *Prawne i polityczne aspekty roli organizacji pozarządowych w rozwoju lokalnym* [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Frączek P., Skrzypiec R., 2006, *Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej sektorem pozarządowym* [w:] *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, red. M. Rymśa, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kaźmierczak T., 2011, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne* [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kaźmierczak T., 2013a, *Aktywność obywatelska: uwarunkowania. Refleksja na marginesie badań monograficznych* [w:] *Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, red. A. Orzech, t. II, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kaźmierczak T., 2013b, *O czynnikach warunkujących partycypację publiczną i strategiach jej podnoszenia* [w:] *Partycypacja publiczna w praktyce. Dwa modele zwiększania uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kaźmierczak T., 2013c, *Relacje władze gminne – lokalne organizacje pozarządowe: typy, uwarunkowania. Refleksja na marginesie badań monograficznych* [w:] *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, red. A. Olech, t. II, ISP, Warszawa.
- Kaźmierczak T., Olech A., 2011, *Modele partycypacji publicznej* [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kietlińska K., 2010, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa.
- Klon/Jawor, 2015, *Polskie organizacje pozarządowe 2015*, Warszawa, http://fakty.ngo.pl/files/fakty.ngo.pl/public/kondycja_2015/KondycjaNGO2015.pdf (dostęp: 17.02.2017 r.).
- Klon/Jawor, 2013, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2012*, Warszawa, http://www.ngo.pl/PodstawoweFakty_2012_raport/ebook/content/PodstawoweFaktyNGO_2012_KlonJawor_raport.pdf (dostęp: 17.02.2017 r.).

- Jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną. Raport końcowy z badań, 2011*, ISP, Warszawa, <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Społeczeństwa%20Obywatelskiego/ISPjakowsppracypaportkocowy.pdf> (dostęp: 17.02.2017 r.).
- John P., 2001, *Local Governance in Western Europe*, Sage, London.
- Marczewska-Rytko M., 2001, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Wyd. UMCS, Lublin.
- Misztal W., 2011, *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Moroń D., 2012, *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, http://www.pozYTEK.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf (dostęp: 17.02.2017 r.).
- Putnam R., 1995, *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, SIW Znak, Kraków–Warszawa.
- Polakowski D., 2010, *Strategia rozwiązywania problemów społecznych na poziomie lokalnym w oparciu o partycypację społeczną [w:] Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Salamon L.M., Anheier H.K., List R., Toepler S., Sokolowski S.W., 1999, *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, www.jhu.edu/ccss/pubs/books/gcs/ (dostęp: 17.02.2017 r.).
- Shils E., 1994, *Co to jest „społeczeństwo obywatelskie” [w:] Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, SIW Znak, Kraków.
- Sprawozdanie z działania ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie za okres od dnia jej wejścia do dnia 31 grudnia 2004 r. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/9ECE877F6078A5D8C12570CA002E6D1A/\\$file/71.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/9ECE877F6078A5D8C12570CA002E6D1A/$file/71.pdf) (dostęp: 17.02.2017 r.).
- Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2012 i 2013; [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/B6A72EA5FB-11810FC1257E6000326710/\\$File/3481.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/B6A72EA5FB-11810FC1257E6000326710/$File/3481.pdf) (dostęp: 17.02.2017 r.).
- Taylor Ch., 1994, *Kiedy mówimy: Społeczeństwo obywatelskie [w:] Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, SIW Znak, Kraków.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2003 r., nr 96, poz. 873 ze zm.).
- Zalewski D., Poławski P., 2012, *Udział NGO-sów w tworzeniu „samorządowej” polityki społecznej [w:] Trzeci sektor: fasady i realia*, IPiSS, red. P. Poławski, Warszawa.

Streszczenie

Relacje pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi wynikają z regulacji prawnych, a współpraca uznawana jest za podstawową i naczelną zasadę łączącą sektory samorządowy i pozarządowy. W pierwszej, teoretycznej części artykułu, przedstawiony został przewidziany przepisami prawa katalog form współdziałania, na którego podstawie zbudowano teoretyczny model współpracy JST z organizacjami pozarządowymi. Model ten uwidacznia, że to samorządy posiadają szczególne prerogatywy w określaniu płaszczyzn, form i zakresu współpracy. Wyniki badań empirycznych wykazały, że fakultatywny i otwarty charakter katalogu form współdziałania prowadzi

do powstania asymetrycznej relacji, w której organizacje pozarządowe pełnią pozycję służebną. Sytuację tę petryfikuje finansowe uzależnienie NGO od dotacji płynących z JST. Wniosek ten potwierdzają wyniki monitoringu form współpracy.

W drugiej części artykułu zaprezentowane zostały wyniki badań własnych. Empiria skoncentrowana została na zagadnieniu funkcjonowania pozafinansowych instrumentów współdziałania. Zebrany materiał posłużył do prezentacji trzech zagadnień badawczych. Po pierwsze podjęto próbę uchwycenia modeli wsparcia stosowanych przez JST. Ze względu na swoisty charakter stosowanych form współpracy, założenie to okazało się niemożliwe do zrealizowania. Drugie zagadnienie zakładało, że typ gminy jest cechą różnicującą formę i licznosc stosowanych przez JST instrumentów, co zostało potwierdzone w przeprowadzonych analizach. Po trzecie przyjęto, że stosowane formy wsparcia różnicują kondycję organizacji pozarządowych na terenie badanych gmin. W celu weryfikacji założenia dane empiryczne zostały uzupełnione statystykami z GUS. Przeprowadzone analizy umożliwiły prezentację katalogu tych form wsparcia, które towarzyszą dobrej kondycji trzeciego sektora i dynamice jego rozwoju.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, organizacje pozarządowe, współpraca, zarządzanie lokalne

Local government versus non-governmental organizations – cooperation models

Summary

Relationship between local government and non-government organizations is the result of legal regulations, and the cooperation is recognized as root and supreme rule connecting both local government and non-government sectors. In the first, theoretical part of the article, catalogue of cooperation forms with all law regulations was introduced. It was the basis on which the theoretical model of cooperation between local government and non-government sectors was built. This model indicates, that the local government units possess prerogatives in creating the areas, forms and range of cooperation. The results of empirical studies show that facultative and open model of cooperation forms catalogue leads to creation of the asymmetric relationship in which non-government organization fulfil ancillary nature position. This situation is gorgonized by financial dependence of non-government organization from local government unit grants. The conclusions are based on the cooperation forms monitoring.

In the second part of the article, the results of self-studies were presented. Empirics was concentrated on functioning of non-financial cooperation facilities. Gathered material served to present three experimental issues. Firstly, an attempt was made to capture the support models used by local-government units. Because of peculiar nature of the implemented cooperation forms, this assumption was impossible to achieve. The second assumption, on the other hand, stated that the territorial type is a feature which diversifies forms and number of used facilities, which was confirmed in the conducted analyses. Finally, it was assumed that implemented support forms diversify the shape of non-government organizations on the research territories. To verify the assumption, empirical data was completed with Central Statistical Office of Poland. The analyses conducted enabled the presentation of support forms catalogue, which accompany good shape of third sector and dynamics of its development.

Keywords: local government, non-governmental organizations, cooperation, local governance

JEL: H70, Z1, Z18