

Ewelina Ewa Gwara\*

## SPECYFIKA RELACJI NGO–SAMORZĄD NA TERENACH WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO (W ŚWIETLE BADAŃ WŁASNYCH)

**Abstrakt.** W artykule poruszono kwestię relacji organizacji pozarządowych i przedstawicieli jednostek samorządów lokalnych (JST). W części teoretycznej zaprezentowano wybrane nowe koncepcje zarządzania samorządami terytorialnymi oraz założenia projektu pt. Model współpracy, w którym określono ramy współpracy między przedstawicielami sektora społecznego i publicznego. Celem artykułu jest ukazanie, jak wyglądają relacje pomiędzy przedstawicielami organizacji pozarządowych i przedstawicielami władz lokalnych w wybranych gminach wiejskich województwa mazowieckiego. W pierwszej jego części (na podstawie badań własnych zrealizowanych w latach 2016–2017, na próbie 9 respondentów, za pomocą techniki wywiadu częściowo ustrukturyzowanego) przedstawiono faktyczny stan współpracy międzysektorowej. Omówione zostało także zagadnienie znajomości przez zainteresowane podmioty zasad Modelu Współpracy. W końcowej części zaprezentowano bariery stojące na drodze tej współpracy.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, *local governance*, Model Współpracy, współpraca sektora społecznego i publicznego na wsi.

### 1. Wprowadzenie

Wiejskie organizacje pozarządowe pod wieloma względami różnią się od trzeciego sektora działającego na obszarach miejskich (Adamiak, Charycka, Gumkowska 2016; Gumkowska, Wygnański 2005; Zajda 2011). W konsekwencji różnice te nierzadko mają wpływ na specyfikę i kształt relacji międzysektorowych na wsi (Przewłocka 2011; Zajda 2015: 14–16). Współpraca pomiędzy *non-governmental organizations* (NGO) a samorządami na terenach wiejskich wypada dużo słabiej aniżeli w mieście (Herbst 2008; Waszak, Masłowski 2012; Czyż-Gwiazda 2013; Bednarek-Szczepańska 2013). Często wskazuje się na silną zależność wiejskich organizacji społecznych od struktur władz

---

\* Mgr, doktorantka, Katedra Socjologii Wsi i Miasta, Instytut Socjologii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41/43, 90-214 Łódź, e-mail: ewelina.gwara@wp.pl

lokalnych. Okazuje się, że wiele NGO jest „symbiontami administracji samorządowej” (Frieske, Pawłowska 2011: 55; Zajda 2017a: 14–21). Pomocne dla kreowania ram współpracy między sektorem publicznym i społecznym na wsi może być wdrożenie odpowiedniego modelu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, jak również zastosowanie się do wskazówek zawartych w Modelu Współpracy wypracowanym przez Departament Pożytku Publicznego MPiPS, Instytut Spraw Publicznych, Związek Miast Polskich, Collegium Civitas oraz Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Głównym przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest zaprezentowanie relacji, jakie, zdaniem lokalnych ekspertów, występują pomiędzy sektorem samorządowym a trzecim sektorem w wybranych gminach województwa mazowieckiego.

## 2. Koncepcje zarządzania publicznego

Analizy socjologiczne wykazały, iż pojęcia rządzenie i zarządzanie nie są pojęciami tożsamymi, a wręcz rysują się pomiędzy nimi istotne różnice (Wojciechowski 2010: 68–69). Wiele czynników społecznych, gospodarczych i politycznych, a wśród nich przede wszystkim przemiany ustrojowe, jakie miały miejsce w Polsce, sprawiły, że nastąpiło odejście od rządzenia na rzecz zarządzania (Grzebyk, Filip 2012). Do najnowszych koncepcji zarządzania administracją publiczną można zaliczyć:

- *New Public Management*;
- *New Governance*;
- *Good Governance* (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011: 26–27).

Koncepcja *New Public Management* (NPM) to pierwsza z koncepcji *Public Governance*. Jej krytyka doprowadziła do powstania i popularyzacji koncepcji *New Governance* (NG), a następnie *Good Governance* (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011: 34).

*Public Governance*, zdaniem J. Kooimana (2003: 4), można scharakteryzować jako interakcje zachodzące pomiędzy rządem państwa a jego obywatelami oraz odpowiednie koordynowanie wszystkimi sektorami w kraju. Termin ten wiąże się także z bardziej podmiotowym traktowaniem członków społeczności lokalnych; przestają być dla administracji jedynie wolontariuszami czy też wyborcami, a zaczyna się o nich myśleć w kategoriach współdecydentów przy rozwiązywaniu lokalnych problemów. Na tym etapie zarządzania pojawia się kwestia nowej samorządności, zwanej *New Local Governance*, czyli połączenia procesów współzrządzenia i współzarządzania w społecznościach lokalnych. „W tym znaczeniu *governance* uwypukla relacyjny wymiar samorządności, zwraca uwagę, że chodzi zarówno o walor współzrządzenia, jak i walor współzarządzania jako procesy biegnące paralelnie i wzajemnie się warunkujące” (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011: 27).

*Governance* jest procesem poszukiwania instrumentów modelowania i pogłębiania demokracji deliberacyjnej, która stanowi narzędzie umożliwiające lokalnym obywatelom szeroki i głęboki udział w sprawowaniu władzy. Zamiast tradycyjnej partycypacji (będącej często jednokierunkową), w modelu tym podkreśla się rolę i znaczenie publicznej partycypacji współpracującej, a jest ona możliwa dzięki skoordynowaniu działań podmiotów należących do różnych sektorów (Izdebski 2007: 10–17; Izdebski 2012: 220–228).

*Local governance* związany jest ze zwiększaniem udziału partycypacji społecznej w rozwoju społeczności lokalnych (Zybała 2012: 66). Koncepcje przejścia od modelu zarządzania, w którym władze terytorialne zarządzały sprawami publicznymi, do zarządzania lokalnego (*from local government to local governance*) pojawiły się już kilkanaście lat temu. Zdaniem P. Johna *local governance* jest bardzo elastycznym modelem podejmowania decyzji, którego fundamentem są poziome układy pomiędzy publicznymi i prywatnymi aktorami (John 2001: 45). Z kolei G. Stoker opisuje *local governance* jako system zarządzania publicznego, w którym nie ma granic między NGO, publicznym i prywatnym sektorem, a jego podstawą są obustronne relacje między instytucjami rządowymi a pozarządowymi (Stoker 1998: 17–18).

Warto zaznaczyć, iż w ramach *Public Governance* następuje pozytywna zmiana nie tylko w relacjach państwo–obywatel, ale również państwo–rynek. Można zatem, poza aspektem społecznym idei *governance*, wymienić także jego aspekt polityczny i ekonomiczny (zob. Czaputowicz 2008; Stoker 2003). *Governance* to możliwość podejmowania decyzji przez wszystkich aktorów społeczności lokalnej w sferze ekonomicznej, społecznej oraz politycznej (Przywojska 2014: 107–108).

Koncepcja *Public Governance* zakłada poszukiwanie form rozwiązania problemów lokalnych przy udziale osób, których te zagadnienia dotyczą, a zatem wykorzystuje techniki związane z demokracją deliberatywną, uczestniczącą, partnerską. Skupia się na osiągnięciu konsensusu społecznego (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011: 31). Powyższe czynniki są nieodzownymi elementami budowania współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządami lokalnymi.

Odmianą *New Governance* jest koncepcja *Good Governance*, która charakteryzuje się:

- angażowaniem lokalnej społeczności w podejmowanie decyzji związanych z miejscem zamieszkania, lokalnymi problemami i ukierunkowaniem rozwoju własnego środowiska;
- jawnym dostępem do informacji i możliwościami kontroli przebiegu prac administracji samorządowej;
- poszanowaniem praw człowieka;
- uwzględnianiem w planowaniu rozwoju potrzeb lokalnej społeczności;
- dążeniem do osiągnięcia konsensusu między różnymi grupami interesu;

- stosowaniem zasad tolerancji i równouprawnienia;
- osiąganiem wysokiej produktywności i efektywności podejmowanych działań;
- wprowadzeniem odpowiedzialności urzędników i podmiotów prywatnych za własne zachowania i wyciąganiem z tego konsekwencji;
- strategicznym myśleniem i zorientowaniem na rozwój (Kulesza, Sześciło 2013: 119).

Terminu *Good Governance* pierwszy raz użyto w latach 90. XX wieku (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011: 56). *Good Governance* jest definiowane jako „zdolność rządu do efektywnego, wydajnego (tj. oszczędnego), rozliczającego procesu zarządzania politykami publicznymi, który jest otwarty na partycypację obywateli i zmierza do wzmocnienia systemu demokratycznego” (Plichta 2009: 7). Podkreśla się jego partycypacyjny, sieciowy i wielowymiarowy charakter (Jessop 2007: 5).

Według J. Hausnera *New Public Governance* można uznać za partycypacyjne zarządzanie publiczne, co oznacza traktowanie administracji publicznej jako jednego z elementów społeczeństwa, podkreślenie konieczności jej współpracy z innymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, np. dzięki wykorzystaniu szeregu procedur partycypacyjnych czy też zwoływaniu konsultacji z obywatelami, wprowadzeniu jawności zarządzania, eliminacji dyskryminacji, np. w dostępie do usług publicznych (Hausner 2008: 31). Zdaniem niektórych badaczy jednoznaczne przetłumaczenie terminów *Public Governance* lub *Good Governance* na język polski jest bardzo trudne. Istnieje co prawda kilka propozycji tłumaczeń tego terminu, jak np. ład, zarządzanie, sprawowanie władzy, czy nawet administracja partnerska, jednak żadna z powyższych nie oddaje pełnego znaczenia idei *governance*, a wręcz niekiedy spłyca jego znaczenie (Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda 2011; Pawłowska 2016). Na potrzeby artykułu autorka odwołuje się do tłumaczenia powyższych terminów zaproponowanego przez J. Wilkina i w dalszej części tekstu używa terminów „współzrządzenie” i „dobre współzrządzenie” (Wilkin 2013: 32–33).

„Dobre współzrządzenie” rozumiane jest tutaj jako egalitarny udział sektora społecznego, gospodarczego i publicznego w kształtowaniu polityki lokalnej, rozwiązywaniu problemów oraz wypracowywaniu nowych form rozwoju lokalnego. Rola żadnego z powyższych podmiotów nie powinna być bagatelizowana ani umniejszana.

Koncepcja „współzarządzania” wciąż się kształtuje i zmienia. Dla wielu samorządów ten typ zarządzania, nawet w jego najprostszej formie, nadal pozostaje nieznanym lub też wiele JST z różnych powodów nie wdraża go (Zajda, Kretek-Kamińska 2014: 107–126). Rzutuje to na kształt współpracy międzysektorowej. Prawdziwa i pełna współpraca ma miejsce wtedy, gdy organizacje pozarządowe wspólnie z przedstawicielami organizacji publicznych realizują wyznaczone wspólne cele. Istotne jest tu wykorzystanie do ich realizacji wcześniej określonych, razem wypracowanych jasnych zasad oraz reguł (Leś 2010: 33).

W wielu gminach organizacje pozarządowe czy też obywatele nie są traktowani podmiotowo. Departament Pożytku Publicznego MPiPS zauważył, że jest to dość istotny problem, wobec czego we współpracy z innymi instytucjami stworzył Model Współpracy, który stanowi zbiór wskazówek dla obydwu sektorów (Model Współpracy 2012).

### **3. Model Współpracy wypracowany przez Departament Pożytku Publicznego MPiPS, Instytut Spraw Publicznych, Związek Miast Polskich, Collegium Civitas oraz Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich**

Projekt pt. „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy” realizowany był od października 2009 do lutego 2012 roku. Głównym jego celem było zwiększenie zakresu oraz podniesienie jakości mechanizmów służących współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną. Realizacja projektu zakładała podjęcie działań o charakterze diagnostyczno-badawczym, metodyczno-edukacyjnym oraz skierowanych na upowszechnianie i promocję wypracowanego „Modelu Współpracy”. W ramach działań diagnostyczno-badawczych zrealizowano spotkania oraz badania społeczne wśród przedstawicieli administracji publicznej i sektora pozarządowego. Do działań metodyczno-edukacyjnych, których celem było uświadomienie przedstawicielom administracji publicznej i NGO korzyści wynikających ze współpracy pomiędzy sektorami, zaliczono m.in. fora pełnomocników, okrągłe stoły. Na ich podstawie powstały raporty i ekspertyzy (dostępne pod adresem <https://www.civitas.edu.pl> [dostęp 30.11.2017]). W ramach projektu wypracowano zestaw wskazówek dla sektora publicznego i NGO, które odpowiednio wykorzystane, mogą przynieść pozytywny wpływ na kształt współpracy międzysektorowej. Podstawą odpowiedniej współpracy jest podjęcie właściwych kroków na trzech płaszczyznach, a mianowicie: (1) wspólnego tworzenia polityk publicznych, (2) współdziałania JST z NGO dotyczącego realizacji zadań publicznych, jak również (3) tworzenia infrastruktury do społecznej aktywności. Poniżej scharakteryzowano płaszczyzny współpracy, odnosząc się do ich głównych założeń.

Pierwsza płaszczyzna, czyli współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych dotyczy wspólnych porozumień związanych z planowaniem i realizacją lokalnych polityk. Organizacje pozarządowe, zdaniem twórców modelu, powinny być zaangażowane w proces diagnozowania lokalnych problemów, sporządzania programów rozwiązywania tychże problemów oraz, co ważne, ewaluacji podjętych działań (Model Współpracy 2012: 27–54).

Druga płaszczyzna, odnosząca się do współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych, dotyczy zarówno finansowych,

jak i pozafinansowych form współpracy, przynoszących pozytywne efekty w środowisku lokalnym. Szczególnie ważne są tu pozafinansowe aspekty współpracy, które niosą ze sobą realne wyniki w postaci obniżania wydatków niezbędnych do wykonania zadań publicznych. Płaszczyzna ta również zawiera wytyczne do tworzenia partnerstw projektowych. Wspólne projekty samorządów i organizacji pozarządowych, które mają określone ramy czasowe i wyznaczone cele, pozwalają na lepsze wykorzystanie zasobów tychże podmiotów, a co za tym idzie pozwalają efektywniej przeciwdziałać problemom lokalnym (Model Współpracy 2012: 55–70).

Istotny jest również system wsparcia inicjatyw obywatelskich oraz lokalnego trzeciego sektora czy też integracja przedstawicieli organizacji pozarządowych na terenie danej gminy. Ponadto ważnym punktem w ramach tej płaszczyzny jest fakt występowania i tworzenia partnerstw lokalnych, czyli jednoczenia przedstawicieli samorządowych, pozarządowych i lokalnych przedsiębiorców w celu rozwiązywania problemów występujących w gminie (Model Współpracy 2012: 71–80).

Powyższe płaszczyzny współpracy oraz ich założenia są narzędziem podnoszenia poziomu partycypacji publicznej, czyli udziału obywateli w stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji, angażowaniu się lokalnych mieszkańców i różnych grup społecznych w ważne dla nich sprawy, dzięki czemu mogą wpływać na decyzje władz samorządowych.

#### 4. Metodologia prowadzonych badań

Celem badań było udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak wygląda współpraca pomiędzy sektorem samorządowym a organizacjami pozarządowymi w wybranych gminach wiejskich województwa mazowieckiego. W tym celu do badania wylosowano 22 gminy wiejskie. Województwo wybrano na podstawie wartości wskaźnika Dystans do Celu (DdC)<sup>1</sup>. Na przełomie lat 2010/2011 średnia wartość wskaźnika DdC dla każdego szczebla samorządu nie przekroczyła 50%. Najlepsze wyniki osiągnęły gminy wiejskie i wiejsko-miejskie (Dutkiewicz, Makowski 2010). Województwo mazowieckie uzyskało najlepszy wynik spośród wszystkich województw (33,6 DdC) (Dutkiewicz, Makowski 2010: 9). Z drugiej strony wyniki badań pokazują, że województwo to posiada najwyższą liczbę zarejestrowanych stowarzyszeń i fundacji, jak i najwyższy wskaźnik liczby stowarzyszeń i fundacji na 10 tys. mieszkańców (Adamiak, Charycka,

---

<sup>1</sup> Indeks Jakości Współpracy jest syntetyczną miarą jakości współpracy między NGO i JST, uwzględniającą zarówno aspekty obiektywne, jak i subiektywne (np. poziom zaufania). Wskaźnik DdC obrazuje maksymalny odsetek punktów wyrażających jakość współpracy, który jest możliwy do osiągnięcia przy aktualnej konstrukcji Indeksu. Składa się z sześciu obszarów: infrastruktury współpracy, publicznej dostępności infrastruktury, współpracy finansowej, współpracy pozafinansowej, wiedzy i opinii organizacji o regulacjach współpracy, a także ich zadowolenia ze współpracy (Dutkiewicz, Makowski 2010).



Gumkowska 2016: 28–29). Prezentowane tu badanie miało na celu ukazanie faktycznego stanu współpracy międzysektorowej. Podzielono je na cztery etapy:

- 1) Ankieta internetowa skierowana do 22 Urzędów Gmin oraz NGO działających na obszarach wylosowanych gmin wiejskich<sup>2</sup>.
- 2) Analiza 22 Programów Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi.
- 3) Wywiady częściowo ustrukturyzowane z przedstawicielami JST i NGO.
- 4) Wywiady eksperckie.

Szczegółowe wyniki badań oraz wnioski z nich płynące zostaną zamieszczone w mojej rozprawie doktorskiej, natomiast dalsza część artykułu poświęcona zostanie analizie wybranych zagadnień, które się ujawniły dzięki zrealizowanym wywiadam eksperckim. Ze względu na obszerność wszystkich uzyskanych danych niemożliwe byłoby ich precyzyjne opracowanie w niniejszej publikacji.

Po zakończeniu pierwszych trzech etapów badania, autorce zależało na pogłębieniu uzyskanych wyników i usystematyzowaniu zebranego materiału<sup>3</sup>. W tym celu skontaktowano się z Krajową Siecią Obszarów Wiejskich (KSOW) działającą na terenie województwa mazowieckiego i poproszono o kontakty do osób, które posiadają rozległą wiedzę na temat współpracy międzysektorowej występującej na obszarach wiejskich danego województwa. KSOW przekazał informacje o takich podmiotach. Warunkiem zakwalifikowania respondenta do wywiadu była co najmniej pięcioletnia działalność w instytucjach zaangażowanych w rozwój współpracy międzysektorowej na terenach wiejskich bądź też samodzielna aktywność w tym zakresie, niezależnie od miejsca zatrudnienia. W rezultacie zrealizowano 9 wywiadów częściowo ustrukturyzowanych z ekspertami<sup>4</sup>.

Sformułowano następujące pytania problemowe:

- I. Jakie są opinie respondentów na temat rzeczywistych form współpracy pomiędzy sektorem pozarządowym a samorządowym w województwie mazowieckim?
- II. Jakie są główne obszary współpracy międzysektorowej?
- III. Jakie są opinie respondentów na temat postulowanego modelu współpracy?
- IV. Jakie zauważa się problemy i wyzwania we współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi?

W dalszej części tekstu zaprezentowano częściowe opracowanie wyników badań otrzymanych dzięki wywiadam z ekspertami.

---

<sup>2</sup> W przypadku urzędów ankieta kierowana była do osób zajmujących się kontaktami z organizacjami pozarządowymi. Kwestionariusze skierowane do NGO najczęściej były wypełniane przez prezesów lub osoby najbardziej aktywne w danej organizacji, do badania zakwalifikowano 513 NGO.

<sup>3</sup> Decyzja o pogłębieniu dotychczasowych badań była związana m.in. z uzyskanymi w ich trakcie wynikami. Zaobserwowano, że deklaracje o stanie i satysfakcji ze współpracy międzysektorowej na badanym obszarze były zróżnicowane w zależności od przynależności badanego do sektora publicznego lub społecznego. Analiza danych zastanych wykazała, iż Programy Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi były często dokumentami zawierającymi liczne braki.

<sup>4</sup> Taka liczba wywiadów wystarczyła do teoretycznego nasycenia próby.

## 5. Prezentacja wyników badań własnych

### 5.1. Rzeczywiste formy oraz główne obszary współpracy międzysektorowej na obszarach wiejskich badanego województwa

Podmiotami, które najczęściej podejmują starania o międzysektorową współpracę, są organizacje pozarządowe. Twierdziła tak większość badanych: „pamiętam jeszcze w latach 90. akurat uczestniczyłem w takim badaniu kilkunastu gmin, które wprowadziły właśnie programy współpracy, wtedy chcę przypomnieć nie było Ustawy o działalności pożytku, która by wymagała tych programów, więc to była taka awangarda. No więc w tych gminach tak się złożyło, że te programy powstały dzięki zabiegom organizacji pozarządowych. To one inicjowały współpracę, [...] zachęcały samorząd, by takie założenia przyjąć” (E4). Fakt, że podmiotami inicjującymi współpracę w niektórych gminach są organizacje pozarządowe, nie oznacza, iż współpraca na ich terytoriach układa się dobrze. Z wypowiedzi respondentów wynika, że nieliczne NGO mogą liczyć na partnerskie współzależanie: „Organizacje mają niewiele okazji do wyjścia z inicjatywą, organizacje pozarządowe są tylko petentami” (E3). Nadal dla wielu wiejskich organizacji pozarządowych głównym, a czasem nawet jedynym partnerem jest lokalny Urząd Gminy (Dobranowska-Wittels 2008). Aby jednak nie krytykować jedynie sektora samorządowego, niektórzy eksperci uznali, iż organizacje także nie zawsze postępują słusznie. Niektórym z nich zależy przede wszystkim na otrzymaniu środków finansowych od Urzędu Gminy, a po uzyskaniu dotacji i rozliczeniu się z niej przestają przychodzić na konsultacje, są bierne.

Istotnym impulsem do podejmowania współpracy są potrzeby lokalnego społeczeństwa. Samorządy realizują zadania własne gminy, przyczyniając się do poprawy jakości życia swoich obywateli, natomiast organizacje reprezentują postulaty pewnych grup społecznych. Ostatecznie w wyniku działań obydwu podmiotów powstaje dobro publiczne, lecz należy podkreślić, iż nie jest ono główną przesłanką podejmowania współpracy, zarówno ze strony samorządu, jak i organizacji. Współpraca pomiędzy sektorem samorządowym a społecznym ma zazwyczaj charakter formalny, finansowy. JST – zdaniem ekspertów – najchętniej podejmują takie formy współpracy, które można bezproblemowo rozliczyć. W gminach, w których współpraca międzysektorowa układa się bardzo dobrze, samorządy częściej podejmują współpracę pozafinansową, a nawet nieformalną. Niektóre samorządy „narzekają, że ustawa zbyt wiąże im ręce, ogranicza swobodę” (E7).

Eksperti zostali zapytani o perspektywę czasową współpracy. Z ich wypowiedzi wynika, że najczęściej jest ona krótkofalowa, doraźna, polega na rozwiązaniu aktualnego problemu. Jak twierdzą niektórzy z badanych, przeszkodą długofalowej współpracy mogą być same programy współpracy, ponieważ najczęściej uchwalane są na rok, „współpraca i rozliczenie ogranicza się do roku budżetowego” (E4). Gminy, tworząc nowy program współpracy, nie próbują sprawić, by był on kontynuacją poprzedniego.



Głównymi obszarami współpracy są te związane z realizacją zadań publicznych. W głównej mierze dotyczą pomocy społecznej, kultury, bezrobocia, ale i dwóch „dziedzin specjalnych” (E5), do których zalicza się sport i działalność OSP – „są oczkiem w głowie w gminach wiejskich” (E2). W zasadzie organizacje pozarządowe nie mogą liczyć na wsparcie swoich pomysłów, jeśli mają one charakter innowacyjny. Często samorządy boją się wyjść ze swojej strefy komfortu i podejmować ryzykowne działania. Taka sytuacja może być również skutkiem nadmiernej biurokratyzacji (Zajda 2017b). Wiele organizacji pozarządowych buntuje się przeciwko oddzielnemu finansowaniu kół sportowych i OSP. Są to organizacje traktowane znacznie przychylniej, mogą liczyć również na dużą pomoc, chociażby np. przy rozliczaniu projektów.

## 5.2. Praktyki wdrażania postulowanego modelu współpracy

Praktyki wdrażania postulowanego modelu współpracy są rozumiane przez autorkę publikacji zarówno jako opinie ekspertów na temat wiedzy JST i NGO o modelu współpracy, jak również problemy i wyzwania we współpracy samorządów z organizacjami.

Eksperci zostali zapytani o to, czy ich zdaniem efekty projektu pt. Model Współpracy są w ogóle rozpowszechnione na terenach wiejskich. Model ten jest narzędziem mało znanym. Zdaniem wszystkich ekspertów, częściej słyszały o nim samorządy, aczkolwiek niewiele z nich próbuje wdrażać zawarte w nim rekomendacje. Małe, wiejskie organizacje pozarządowe praktycznie nie posiadają żadnej wiedzy o Modelu. Jedynie JST i NGO, które brały udział przy realizacji projektu, znają ogólne zalecenia, lecz jak wynika z doświadczenia ekspertów, nawet i one nie wykorzystują w pełni możliwości w nim zawartych. Model „znany jest tym, którzy się tym interesują. Wiele małych organizacji po prostu działa, nie analizując tego głębiej. Nie znam wyników żadnych badań na ten temat, ale myślę, że model ten znają tylko większe organizacje strażnicze, parasolowe, eksperckie” (E4).

Zdaniem ekspertów, Model Współpracy dobrze ukazuje różne możliwości współdziałania. Respondenci przyznali, że został on sporządzony bardzo skrupulatnie, a każda z płaszczyzn współpracy dokładnie rozpisana nawet na przykładowe działania. Z drugiej strony główną przeszkodą w jego wdrażaniu jest mało czytelny język, którym został napisany. Niewielkie organizacje wiejskie bardzo często nie posiadają odpowiednich kompetencji, by móc swobodnie czytać zalecenia zawarte w Modelu Współpracy oraz próbować wdrażać je w życie. Innym problemem, zdaniem ekspertów, jest sam proces upowszechniania Modelu, który nie został skutecznie przeprowadzony.

W ramach wywiadu poproszono ekspertów o przedstawienie problemów i wyzwań we współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Pierwszy blok obejmował słabe strony współpracy, a najczęściej wymieniane przez respondentów zostały te poniżej przybliżone.

Po pierwsze, problem stanowi zawężenie myślenia o współpracy do kwestii finansowych. Podmioty często kontaktują się ze sobą tylko wtedy, gdy gmina ma środki do wydania na projekty. Kiedy ich brakuje, nawet nie wiedzą, że mogą rozwijać pozafinansową współpracę. Mają też wobec siebie nierealne oczekiwania. Nadal dużym problemem jest biurokratyzacja. Niektóre samorzady chciałyby szerzej współpracować z lokalnymi NGO, lecz nie wiedzą, jak sobie poradzić z biurokratycznymi sztywnymi regułami. Ponadto wiele organizacji skarży się na niejasność i niespójność procedur w samorządach. Zastosowane działania mające na celu np. pozyskanie funduszy czy nawiązanie innego rodzaju współpracy, świetnie sprawdzają się w gminie X, lecz już nie działają w gminie Y.

Po drugie, słabą stroną jest brak przepływu informacji, zarówno pomiędzy sektorem samorządowym a organizacjami, jak i np. pomiędzy kolejnymi kadencjami urzędników. Jak się okazuje, osoby odpowiedzialne za kontakty z NGO nie zawsze przekazują swoim następcom zbiór dobrych praktyk, które udało się wypracować w ramach ich kadencji. Często nowi urzędnicy muszą zaczynać współpracę od zera, co oczywiście nie pozwala na osiągnięcie wysokiego poziomu współpracy. Ponadto współpraca dość często traktowana jest instrumentalnie, bez systemowego myślenia: „obie strony traktują tę współpracę bardzo instrumentalnie. Nie myślą o tym systemowo, nie myślą w kategoriach dobra wspólnego, tylko myślą o załatwieniu konkretnych problemów, realizacji konkretnych działań” (E5).

Po trzecie, dość duże utrudnienie może stanowić fakt, że małe, wiejskie organizacje nie myślą o swojej działalności jak o projekcie. Niekiedy urzędnicy chętnie pomogliby swoim lokalnym organizacjom w pozyskaniu zewnętrznych źródeł finansowania, udzielili pożyczki na wkład własny do przedsięwzięcia, lecz okazuje się, że NGO nie potrafią swojego działania przełożyć na projekt, rozpiścić go na cele i zadania. Wielokrotnie zdarzało się, że organizacje pozarządowe krytykowały gminę, wypominając jej złą wolę, a tak naprawdę powinny winić siebie za brak kompetencji. Jak zostało już wcześniej nadmienione, wiejskie organizacje są nazbyt uzależnione od pieniędzy samorządów, co niekiedy bywa wykorzystywane przez JST. „Niestety często zdarza się, że dofinansowanie zadania z środków publicznych jest traktowane przez samorząd jako forma lojalności: jak bierzesz od nas pieniądze, to nie możesz nas krytykować i musisz nam przyklaskiwać, czy nas tu wspierać, bo jeżeli nie, to tych pieniędzy nie dostaniesz [...] to się zdarza zwłaszcza w tych małych samorządach, nawet dość często” (E4).

Po czwarte, przeszkodą jest słabość po stronie organizacji we wzajemnej współpracy i wyłanianiu reprezentacji. Często organizacje są tak pochłonięte walką pomiędzy sobą o środki finansowe, że przestają być świadome, iż tak naprawdę walczą z osobami znajdującymi się po tej samej stronie barykady. Trudno jest im zrozumieć, że gdyby połączyły swe siły, mogłyby więcej zdziałać w ramach współpracy, byłyby silniejszym podmiotem. Wielokrotnie na terenie JST pojawiają się konflikty na linii władza–obywatele czy organizacje, z tego względu, że urzędnicy nie potrafią podejmować decyzji, które godziłyby interesy obydwu

stron. Wynika to m.in. z tego powodu, że za mało rozmawiają z mieszkańcami, przedstawicielami organizacji o możliwych sposobach rozwiązania problemu; stosują nadal stary, nieoptymalny system zarządzania w gminie.

Po piąte, wielokrotnie w ramach wywiadów eksperckich był poruszany temat faworyzowania niektórych organizacji przez samorządy, jak również traktowania bardziej prężnych organizacji jako potencjalnych rywali w wyborach samorządowych: „Mentalnie podporządkowane NGO mają łatwiej, dostają pieniądze z gminy, a silne NGO, z silnymi liderami, są często spychane na bok, bo to konkurencja” (E4).

Po szóste, eksperci poruszali także problem alienacji organizacji pozarządowych. Niektóre z nich, pomimo że działają na rzecz konkretnej grupy społecznej, straciły z nią kontakt i uważają, że są w stanie same znaleźć rozwiązanie problemu, bez konsultowania go z beneficjentami. Na koniec wymieniania słabych stron warto dodać chociażby pewnego rodzaju niestabilność i niepewność dotyczącą współpracy, związaną np. z różnymi kwotami w corocznym budżecie przeznaczanymi na rozwój współpracy, czy też możliwość zmiany władzy i konieczność budowania relacji z urzędnikami od podstaw.

Oprócz słabych stron istnieją również zagrożenia dotychczasowej współpracy. Pojawia się tutaj ponownie biurokratyzacja, gdyż eksperci patrzą z niepokojem na zmiany w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zagrożeniem samym w sobie jest również kondycja polskiego społeczeństwa, cechującego się niskim poziomem zaufania i niekiedy postawą roszczeniową w stosunku do władz czy trzeciego sektora. Bardzo często eksperci odnosili się do słabej kondycji finansowej samorządów i wynikających z tego powodu utrudnień w ramach współpracy międzysektorowej. Twierdzili również, że aktualna sytuacja polityczna także może stanowić zagrożenie dla rozwoju współpracy międzysektorowej, ponieważ nie wiadomo, jakie skutki przyniesie budowa Narodowego Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Jednym z najważniejszych zagrożeń optymalnej współpracy są dysproporcje kapitału ludzkiego i ekonomicznego JST i NGO, jak również dysproporcje w kulturze organizacyjnej pomiędzy JST a NGO. Organizacje pozarządowe zazwyczaj startują z niższej pozycji aniżeli samorządy. Posiadają bardzo znikome zasoby (ludzkie, informacyjne, finansowe) lub nie posiadają ich wcale, jak również często znacząco różnią się kompetencjami, np. odnośnie do pozyskiwania funduszy zewnętrznych, w stosunku do urzędników gmin, na swoją niekorzyść. To sprawia, że trudno im być partnerem samorządu. Eksperci zwrócili również uwagę na zmniejszającą się liczbą liderów lokalnych oraz postępujący proces wyludniania się obszarów wiejskich. Oczywiście na różnych terenach procesy te przebiegają z różnym nasileniem, lecz problem jest już zauważalny. Często właśnie z powodu opuszczania terenów wiejskich przez młodych ludzi przestają funkcjonować niektóre organizacje pozarządowe.

## 6. Podsumowanie

Powyższe wyniki badań stanowią tylko niewielką część ze zgromadzonego materiału empirycznego. Jak wynika z wypowiedzi ekspertów, w zdecydowanej większości gmin sektor społeczny nie jest równoprawnym partnerem sektora publicznego. Zauważa się pomiędzy nimi znaczące dysproporcje związane z posiadanym różnego rodzaju kapitałem ludzkim czy ekonomicznym, jak i możliwościami podejmowania decyzji związanych z rozwojem lokalnym. „Dobre współzrządzenie” opiera się na pewnego rodzaju elastyczności w sprawowaniu władzy. Wyniki badania pokazują, iż nie jest ona możliwa na badanym terenie ze względu na rozległą biurokratyzację, ale i niechęć ze strony samorządów do wprowadzania zmian czy też oddania części władzy trzeciemu sektorowi. Możliwość wywierania realnego wpływu na decyzje władz samorządowych przez mieszkańców lokalnej społeczności i przedstawicieli organizacji pozarządowych nadal pozostaje jedynie w sferze deklaratywnej. Lokalne władze, zamiast nawiązywać współpracę z aktywnymi liderami społecznymi, w obawie, że ci w przyszłości mogą zagrozić im w wyborach samorządowych, często bojkotują ich pomysły. Relacje wewnątrz trzeciego sektora również nie zawsze wyglądają modelowo. Organizacje konkurują pomiędzy sobą i nie potrafią współpracować, aby zyskać silniejszą pozycję na arenie lokalnej. Ekspertcy zauważyli również brak relacji i odpowiedniej komunikacji pomiędzy organizacjami a beneficjentami ich działań. Na badanych terenach w zasadzie trudno dostrzec działania zgodne z koncepcją „dobrego współzrządzenia”. Ponadto znaczna część gmin wiejskich nadal nie zapoznała się ze wskazówkami zawartymi w Modelu Współpracy, co także oddziałuje na jakość współpracy międzysektorowej. Jak się okazuje, zasadniczym problemem niewykorzystania potencjału Modelu Współpracy jest przede wszystkim nieefektywne jego upowszechnianie. Drugą kwestią problemową jest język i forma dokumentu.

Celem badania było udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak wygląda współpraca pomiędzy sektorem samorządowym a organizacjami pozarządowymi w wybranych gminach wiejskich województwa mazowieckiego. Do postawienia pytania problemowego przyczyniła się rozbieżność pomiędzy jakością współpracy mierzoną wskaźnikiem DdC a wysokim nasyceniem województwa mazowieckiego aktywnymi organizacjami pozarządowymi. Wyniki przeprowadzonego badania pokazują, iż pomimo dużej aktywności NGO na badanym terenie, współpraca sektora samorządowego z sektorem pozarządowym nie przebiega prawidłowo oraz towarzyszy jej wiele problemów i zagrożeń.

## Bibliografia

- Adamiak P., Charycka B., Gumkowska M. (2016). *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań*. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Bednarek-Szczepeńska M. (2013). *Wiejski kapitał społeczny we współczesnej Polsce. Przegląd badań i uwagi metodyczne*, „Acta Universitatis Lodzianis”, Folia Geographica Socio-Oeconomica, nr 13.

- Czaputowicz J. (2008). *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Czyż-Gwiazda E. (2013). *Organizacje pozarządowe i ich znaczenie w kształtowaniu sprawnie działającej administracji publicznej*, „Studia Ekonomiczne”, nr 141, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
- Dobranowska-Wittels M. (2008). *Co na wsi działa?*, gazeta.ngo.pl, 03 (51), <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/353599.html> [dostęp 30.10.2017].
- Dutkiewicz M., Makowski G. (2011). *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, MPiPS, Warszawa.
- Frieske K. W., Pawłowska K. (2011). *Obywatelska partycypacja: migotanie idei*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*. Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Grzebyk M., Filip P. (2012). *Rola zarządzania w funkcjonowaniu samorządu gminnego*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Rozwój zrównoważony i problemy obszarów wiejskich*, z. 29, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Gumkowska M., Wygnański J. (2005). *III sektor a inne sektory*, [w:] A. Gałązka (red.), *Elementarz III sektora*. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Herbst J. (2008). *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.  
<https://www.civitas.edu.pl> [dostęp 8.12.2017].
- Izdebski H. (2007). *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, Kraków, s. 7–20.
- Izdebski H. (2012). *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*. LexisNexis, Warszawa.
- Jessop B. (2007). *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2.
- John P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. Sage, London.
- Kooiman J. (2003). *Governing as Governance*. Sage, London.
- Kulesza M., Sześciło D. (2013). *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. LEX, Warszawa.
- Leś E. (red.) (2010). *Analiza porównawcza modeli współpracy administracji publicznej z organizacjami non profit w wybranych państwach Unii Europejskiej. Ekspertyza*. Biblioteka Pożytku Publicznego, Warszawa.
- Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E. (2011). *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych (2012). Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Pawłowska A. (2016). *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 3 (14), Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Plichta J. (2009). *Zadania i funkcje organizacji pozarządowych w realizacji koncepcji dobrego rządzenia*. Wydawnictwo L & Techtrading Sp. z o.o., Warszawa.
- Przewłocka J. (2011). *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w 2009 roku. Raport z badań*. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Przywojska J. (2014). *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.

- Stoker G. (1998). *Governance as Theory: Five Propositions*, "International Social Science Journal", vol. 155, s. 17–28.
- Stoker G. (2003). *Transforming local governance: from Thatcherism to New Labour*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK,
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r. poz. 1817, poz. 1948; Dz.U. z 2017 r. poz. 60, poz. 573, poz. 1909).
- Waszak Ł., Masłowski P. (red.) (2012). *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*. Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa.
- Wilkin J. (2013). *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne*, [w:] J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Wojciechowski E. (2010). *Interpretacja pojęcia „rządzenie publiczne”*, „Acta Universitatis Lodziensis”, Folia Oeconomica, nr 245.
- Zajda K. (2011). *Nowe formy kapitału społecznego wsi*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Zajda K. (2015). *Wieś jako terytorium innowacyjne*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3 (168), s. 7–20.
- Zajda K. (2017a). *Non-governmental organizations collaboration with local entities and their potential for implementing social innovations*, „Acta Innovations”, nr 24, Centrum Badań i Innowacji Pro-Akademia, s. 14–21.
- Zajda K. (2017b). *Innowacje społeczne. Wymagają współpracy JST z NGO i mieszkańcami*. Servis Samorządowy PAP, [http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci\\_centralne/171568/Innowacje-spoeczne--Wymagaja-wspolpracy-jst-z-ngo-i-mieszkancami](http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/171568/Innowacje-spoeczne--Wymagaja-wspolpracy-jst-z-ngo-i-mieszkancami) [dostęp 30.10.2017].
- Zajda K., Kretek-Kamińska A. (2014). *Wykorzystanie zasobów lokalnych grup działania*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Zybała A. (2012). *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.

**Ewelina Ewa Gwara**

## **SPECIFICITY OF NGO RELATIONS – THE LOCAL GOVERNMENT ON RURAL AREAS OF MASOVIAN VOIVODESHIP (CONSIDERING OWN RESEARCH)**

**Abstract.** The article discusses the issue of relations between non-governmental organizations and representatives of local self-government units (LGUs). The theoretical part presents selected new concepts of territorial self-government management and the project Model of Cooperation which sets out the framework for cooperation between representatives of the social and public sectors. The aim of the article was to present the relationship between representatives of non-governmental organizations and representatives of local authorities in selected communes in the Mazovian voivodeship. The first part of the analysis presents the actual state of cross-sectoral cooperation (based on own research carried out in 2016–2017, on a sample of 9 respondents, using semi-structured interviews techniques). In the thesis there is also discussed the issue of knowledge acquired by the stakeholders of the principles contained in the publication of the Model of Cooperation. The final part presents the barriers that stand in the way of this cooperation.

**Key words:** public management, local governance, model of cooperation, cooperation between the social and public sectors in rural areas.