

*Jan Meisel-Dobrzański*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## WSPÓŁPRACA NGO Z SEKTOREM PUBLICZNYM – SPOSÓB NA WZMOCNIENIE DEMOKRACJI I WZROST JAKOŚCI POLITYK PUBLICZNYCH W POLSCE

### Abstract

#### **Cooperation between public and non-governmental organizations – a mean to stronger democracy and higher quality of public policies in Poland**

This article focuses on cooperation between public and civil society organizations (SCOs) – particularly non-governmental organizations (NGOs) – in the field of public policy design, implementation and evaluation. Theoretical deliberations on forms and nature of intersectoral interactions have been supplemented with practical remarks on possibilities of strengthening such processes in Poland. The text begins with a description of historical and political background for an increased participation of NGOs in governance processes, followed by a general presentation of potential gains and possible threats, which such involvement brings to all interested parties. Further on, the article explores possible forms of intersectoral cooperation with a special attention to Polish experiences in this domain. Final passages are a presentation of possible actions potentially leading to advance in collaboration between public and non-governmental organizations, hence strengthening participation of civil society in all key elements of public policy-making cycle.

**Key words:** NGO, CSO, public policy, intersectoral cooperation, organizational alliances

### Streszczenie

Niniejszy tekst jest poświęcony zagadnieniu współpracy organizacji publicznych z sektorem obywatelskim (CSO) – ze szczególnym wyróżnieniem organizacji pozarządowych (NGO) – przy projektowaniu, wdrażaniu i ewaluacji polityk publicznych. Rozważania teoretyczne na temat form i natury interakcji międzysektorowych uzupełniono praktycznymi uwagami o możliwościach wzmacniania wspólnych działań tego typu w Polsce. Wprowadzenie do problematyki stanowi historyczno-polityczny opis procesu stopniowego włączania się organizacji pozarządowych w procesy polityk publicznych, uzupełniony charakterystyką potencjalnych korzyści i problemów wynikających z takiej kooperacji. Kolejnym poruszonym wątkiem jest ewaluacja form interakcji międzysektorowej, uwzględniająca skrótową prezentację polskich doświadczeń

w tym obszarze. Rozważania zamyka propozycja możliwych działań wzmacniających pozycję III sektora względem administracji publicznej, co z jednej strony miałyby zapewnić aktywniejsze uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego w procesach stanowienia i wdrażania polityk publicznych, a z drugiej – przyczynić się do wzrostu efektywności wprowadzanych rozwiązań.

**Słowa kluczowe:** NGO, CSO, polityki publiczne, współpraca międzysektorowa, sojusze organizacyjne

## Wprowadzenie

Polityki publiczne stanowią kwintesencję współczesnego, postmodernistycznego zarządzania, które w obrębie jednego, ogólnego pojęcia łączy w sobie wiele zróżnicowanych paradygmatów o odmiennych rodowodach. W ramach nauk o zarządzaniu dochodzi do spotkania zjawisk i zagadnień z dziedzin prawa, socjologii, filozofii polityki i politologii czy matematyki. Ta inspirująca mozaika, pozwalająca na złożony i twórczy opis zjawisk występujących we współczesnym życiu społecznym, rzadko kiedy zyskuje tak silny praktyczny połysk jak w przypadku analizy procesów projektowania, wdrażania i ewaluacji polityk publicznych, w których coraz częściej uczestniczą organizacje pozarządowe.

Celem niniejszego artykułu jest próba scharakteryzowania interakcji między sektorem publicznym a pozarządowym w obszarze polityk publicznych ze szczególnym naciskiem na kontekst krajowy. Do najważniejszych hipotez roboczych tekstu można zaliczyć twierdzenia, że (1) zaangażowanie III sektora w prace administracji wpływa korzystnie na polityki publiczne, (2) interakcja międzysektorowa coraz częściej jest nastawiona na współpracę, a nie na konfrontację, (3) polski III sektor – mimo pozytywnych doświadczeń – pozostaje relatywnie niezaangażowany w procesy związane z politykami publicznymi, oraz że (4) za takie *status quo* równorzędnie odpowiadają przedstawiciele administracji i NGO.

Inspirację do napisania artykułu stanowiły bieżące opracowania naukowe, które w okresie ostatnich kilku lat opublikowane zostały na łamach takich renomowanych czasopism, jak: „Nonprofit Management & Leadership”, „European Political Science Review”, „Review of International Studies” czy „Environmental Conservation”. Zawarte tam treści o zróżnicowanych podejściach i perspektywach poznawczych zostały poddane jakościowej analizie w kontekście dorobku nauk o zarządzaniu oraz zestawione z bieżącymi informacjami, publikowanymi w polskich mediach czy serwisach branżowych poświęconych NGO. W ten sposób przez pryzmat międzynarodowej debaty teoretycznej scharakteryzowano praktyczne krajowe tendencje dotyczące form interakcji między podmiotami publicznymi i pozarządowymi na polu opracowywania, implementacji i ewaluacji polityk publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki projektowania organizacyjnego oraz kompetencji menedżerskich.

Opracowanie otwiera szkic historyczny przedstawiający rozwój współpracy między sektorem publicznym i pozarządowym. Jego uzupełnienie stanowi ogólna charakterystyka teorii takiej interakcji wraz z opisem potencjalnych korzyści

dla wszystkich zaangażowanych stron. Natępnie przeanalizowano możliwe formy zależności międzysektorowych ze szczególnym naciskiem na przedstawienie najlepszych praktyk i modelowych rozwiązań. Koncepcje teoretyczne odniesiono później do rzeczywistości krajowej – na tej podstawie omówiono możliwe formy kooperacji między- i wewnątrzsektorowej, jakie mogłyby zostać rozwinięte w Polsce.

Artykuł zamyka podsumowanie najważniejszych tez zawartych w tekście, jednocześnie uwzględniające propozycję możliwych działań mających na celu wzmocnienie współpracy między NGO i sektorem publicznym. Szczególną uwagę poświęcono ściślejszej współpracy organizacji III sektora, który powinien zwiększać siłę swojego oddziaływania przez rozwój różnorodnych sieci porozumień. Przytoczone typologie form i zasad współpracy wskazują na duże zaległości w tym obszarze. Podkreślono również rolę Unii Europejskiej jako potencjalnie ważnego katalizatora krajowych przemian na polu współpracy między NGO i administracją publiczną.

## Odejście od modernistycznej koncepcji władzy – geneza współpracy sektora publicznego i pozarządowego

Wraz z upadkiem komunizmu i zakończeniem zimnej wojny oraz równoczesnym rozwojem technologii cyfrowej rozpoczął się proces istotnych zmian systemowych w szeroko rozumianym sposobie sprawowania władzy. Od 1989 roku na całym świecie coraz wyraźniej obserwowane jest odejście od tradycyjnego hobbesowskiego modelu hierarchicznego, charakteryzującego się autokratycznością podporządkowanych wertykalnie ośrodków decyzyjnych na rzecz podejścia inkluzywnego, czyli postmodernistycznej sieci, w której współuczestniczą niezależne, równorzędne sobie podmioty. W rezultacie rządzenie stało się demokratyczne bardziej niż kiedykolwiek wcześniej, opierając się na zestawie takich wartości fundamentalnych, jak współpraca, wzajemny szacunek i *consensus*.

Taka zmiana mechanizmów decyzyjnych w ośrodkach władzy nie mogła pozostać bez wpływu na sposób, w jaki projektuje się i wdraża polityki publiczne. Przede wszystkim zawodowy korpus administracyjny zyskał na znaczeniu i autonomii względem władzy swoich wybieralnych zwierzchników. Ograniczenie władzy politycznej przy zwiększeniu legalizmu działań wypromowało wiedzę ekspercką i znajomość narzędzi zarządzania jako podstawowe kompetencje w procesie stanowienia prawa. Co jednak istotniejsze w kontekście prowadzonych rozważań, organizacje publiczne zaczęły coraz częściej włączać organizacje społeczeństwa obywatelskiego (*Civil Society Organizations* – CSO) w liczne procesy związane z politykami publicznymi.

Kategoria organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest bardzo pojemna i można do niej zaliczyć wiele różnych podmiotów – działalność pełniącą ważne funkcje społeczne mogą prowadzić na przykład media, związki zawodowe lub duże podmioty gospodarcze. W olbrzymim bogactwie CSO szczególne miejsce

zajmują organizacje pozarządowe. Jakkolwiek zbyt dużym uproszczeniem byłoby traktowanie pojęć CSO i NGO za tożsame, organizacje pozarządowe należy uznać za bardzo ważny przejaw zinstytucjonalizowanej aktywności obywatelskiej [Ashmann, Sugawara, 2013: 389–390]. Czynniki wpływające na wyjątkowość NGO zostaną szerzej omówione w kolejnych częściach niniejszego opracowania – w tym miejscu należy wrócić do genezy wzrostu znaczenia organizacji społecznych dla procesów związanych z politykami publicznymi.

Wydaje się, że ową ewolucję trzeba wiązać przede wszystkim z rozwojem mediów elektronicznych i obserwowanym w ciągu ostatnich dziesięcioleci spowszednieniem dostępu do informacji (zarówno klienta, jak i dostawcy treści). Rozwój ten wymusił zmiany w praktycznym sprawowaniu reżimu demokratycznego, zwiększając aktywny udział obywateli w stanowieniu polityk publicznych. Obecnie nowoczesne społeczeństwo nie ogranicza się wyłącznie do wyboru swoich przedstawicieli – poszerzono możliwość kontestacji i partycypacji w sprawowaniu władzy, ewaluacja działań administracji publicznej przybrała na ciągłości, częściowo marginalizując logikę działań uzależnionych od kalendarza wyborczego [Slaughter, 2013: 73].

Zmiana w pojmowaniu pojęcia władzy oraz w logice jej sprawowania była na tyle głęboka, że klasyczna tendencja do utrzymywania i poszerzania siły wpływów relatywnie prędko okazała się anachroniczna. Zarówno instytucje publiczne, jak i klasa polityczna nie tylko szybko rozpoznały opisany trend, ale też stały się ważnym katalizatorem przemian, systematycznie włączając podmioty społeczeństwa obywatelskiego w proces egzekwowania swoich kompetencji. Oczywiście tak daleko posunięta ewolucja w sposobie stanowienia polityk publicznych nie byłaby możliwa, gdyby nie dostrzeżenie wyraźnych korzyści z nią związanych. Ich omówieniu poświęcono kolejny podrozdział niniejszego opracowania.

## Korzyści organizacji publicznych ze współpracy z NGO

Zyski administracji publicznej z włączenia NGO w proces stanowienia polityk publicznych nie są jedynie założeniem teoretycznym – empirycznie dowiedziono występowanie związku między tego rodzaju praktyką a efektywnością stanowionych rozwiązań zwłaszcza w obszarze finansowym. Stwierdzono ponadto, że polityki publiczne wypracowane we współpracy z NGO odznaczają się znacznie wyższą trwałością niż samodzielne inicjatywy administracji publicznej [Szazi, Sabo Paes, 2012: 30–53]. Co szczególnie interesujące, statystycznie stwierdzono, że nawet intensywne konsultacje społeczne nie dają podobnej gwarancji stabilności rozwiązań [Slaughter, 2013: 76]. Co stanowi podstawę takiej zależności?

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na ewolucję społeczno-ekonomiczną ostatnich lat, która postawiła przed administracją nowe wyzwania o niespotykanym wcześniej poziomie komplikacji. Tym samym jakość polityk publicznych została ściśle związana z zasobami wiedzy eksperckiej oraz umiejętnym zarządzaniem nią – te dwa elementy uznawane są obecnie za najważniejsze dla

zapewnienia skuteczności i efektywności działań. Nowoczesna administracja publiczna XXI wieku jest pogodzona ze skalą własnych ograniczeń; przyjmuje z pokorą i odpowiedzialnością, że nie jest ani wyłącznym, ani nawet najlepszym ośrodkiem wyspecjalizowanej wiedzy<sup>1</sup>.

Po pierwsze, aby zapewnić optymalizację programów i usług społecznych, niezbędna jest nie tylko znajomość problematyki i narzędzi, ale również otoczenia społecznego – w tym kontekście CSO, a zwłaszcza NGO, okazują się doskonałym źródłem informacji na temat potrzeb i wymagań obywateli. Zdano sobie również sprawę, że coraz bardziej złożone problemy nie mogą być już zarządzane ani przez jeden poziom władzy, ani przez jeden sektor, ani przez jedną logikę działań (co doprowadziło do wytworzenia powszechnie stosowanego pojęcia *policy mix*). W rezultacie zdecydowano się położyć nacisk na prowadzenie konsultacji, które – jak zaobserwowano w praktyce – pozwalają nie tylko na poszerzenie spektrum możliwych rozwiązań, ale również prowadzą do wzrostu ich jakości. Należy zauważyć, że w wielu przypadkach konsultacje mają tak ścisły charakter, że trudno je odróżnić od *outsourcingu* – w tym przypadku głównym zasobem podlegającym transferowi jest wiedza [Streck, 2002: 1–3].

Zaobserwowano również, że partnerzy pozarządowi (co istotne, zarówno ci *non-* jak i *for-profit*) korzystnie wpływają na jakość i efektywność usług społecznych nie tylko wtedy, gdy uczestniczą w procesie planowania zmian, ale także gdy są implementatorami polityk publicznych. Najlepszym przykładem takiej kooperacji są inicjatywy w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (z reguły inicjowane oddolnie jako proces *bottom-up*) [Ashmann, Sugawara, 2013: 394]. Coraz powszechniejsze staje się również delegowanie typu *top-down*, w dłuższym okresie pozwalające partnerom niepublicznym osiągnąć zysk ze świadczenia usług społecznych. Praktyka ta występuje przede wszystkim w sytuacjach, gdy administracja publiczna nie dysponuje odpowiednimi zasobami do realizacji konkretnych zadań<sup>2</sup>.

Warto odnotować również rolę pośrednika, jaką organizacje pozarządowe odgrywają w procesach komunikacji na linii administracja publiczna–obywatele. Przy czym nie chodzi wyłącznie o wspomniane wskazywanie decydującym najważniejszych problemów obywateli, ale o ważny współdziałanie w efektywnym wdrażaniu polityk publicznych w lokalnych społecznościach. Zaczęto doceniać rolę, jaką CSO odgrywają przy przezwyciężaniu oporu przed zmianami (funkcja tzw. ambasadora zmian, polegająca na przykład na prowadzeniu akcji in-

<sup>1</sup> Przypadek Polski nie odbiega od doświadczeń międzynarodowych, gdzie ostoją wiedzy eksperckiej są organizacje prywatne, dysponujące kapitałem niezbędnym do zatrudniania najlepszych specjalistów. Konieczność wypracowania mechanizmów przyciągania wysoko wykwalifikowanych kadr do administracji stanowi przedmiot powracającej debaty – z powodów politycznych z reguły nieprzynoszącej konkretnych rozstrzygnięć. [Por. Nae, Grigore, Grigore, 2011: 2–3].

<sup>2</sup> Zasobami tymi najczęściej jest kapitał, jednak nie zawsze. Za przykład może służyć monitorowanie postanowień programu Natura 2000, gdzie leśnicy nie mieli możliwości lub przejawiali ograniczoną skłonność do wykonywania dodatkowych zadań – rozwiązaniem okazała się współpraca z NGO zajmującymi się ochroną środowiska, które okazały się skłonne do podjęcia obowiązków w tym obszarze [Cent, Mertens, Niedziałkowski, 2013: 123].

formacyjnych i szkoleniowych), przez co wpływają na szybsze i skuteczniejsze wdrożenie nowych rozwiązań. Jednocześnie tego rodzaju praca z obywatelami stanowi doskonale źródło informacji zwrotnej na temat wprowadzanych polityk publicznych, tym samym pozwalając administracji publicznej na szybsze i skuteczniejsze korygowanie swoich działań. Tak zdefiniowana rola organizacji pozarządowych w procesach przepływu informacji często określana jest mianem „pasa transmisyjnego” [Kotzian, Steffek, 2013: 56]. Termin ten stanowi dobre wprowadzenie do opisu kolejnej grupy korzyści ze współpracy administracji publicznej z CSO – korzyści politycznych, wpływających na usprawnienie szeroko rozumianych procesów demokratycznych.

Na początku należy wspomnieć, że zwiększenie udziału CSO w procesach stanowienia i realizacji polityk publicznych w praktyce jest wdrożeniem w życie idei subsydiarności – jednej z podstawowych wartości demokratycznych, stanowiących rdzeń współczesnej integracji europejskiej. Maksymą „nic o nas bez nas” można opisać najbardziej aktualne trendy w zarządzaniu publicznym, gdzie w procesie stanowienia prawa i wykonywania władzy stopniowo odchodzi się od paternalizmu, formalizmu i legalizmu celem wzrostu zintegrowanej partycypacji społecznej. Aby lepiej zrozumieć esencję tych zmian, szczególną uwagę należy poświęcić takim współzależnym pojęciom, jak deliberatywność, legitymizacja oraz odpowiedzialność<sup>3</sup>.

Tradycyjne media – kiedyś odgrywające istotną rolę stymulatora i moderatora debaty publicznej – obecnie stopniowo tracą na znaczeniu. Zwiększenie roli mediów wirtualnych i społecznościowych, stanowiących podstawę współczesnego społeczeństwa obywatelskiego, doprowadziło do wzmocnienia wolności słowa, w powszechnej świadomości w zasadzie utożsamiając ją z wolnością ekspresji. Z jednej strony za pozytywny rezultat tych przemian należy uznać wzrost partycypacji społecznej, przejawiający się większą skłonnością obywateli do wyrażania opinii na temat rządów i stanowionego prawa, innymi słowy we współczesnym społeczeństwie doszło do niespotykanego wcześniej wzrostu deliberatywności. Z drugiej strony przestrzeń publiczna stała się areną wymiany opinii i analiz, które rzadko kiedy opierają się na rzetelności, merytorycznej trafności oraz szacunku dla adwersarzy. Doszło do zdżyczenia debaty publicznej, która do odegrania swojej roli w społeczeństwie wymaga spokoju i skupienia w oddaleniu od zgiełku ignorancji i niekompetencji [Slaughter, 2013: 86].

W demokracji XXI wieku odcięcie się od społeczeństwa wydaje się jednak niemożliwe – ogół obywateli ma nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek uczestniczyć we wszystkich procesach stanowienia prawa na dowolnym szczeblu władzy<sup>4</sup>. W tej sytuacji administracja publiczna bardziej niż kiedykolwiek wcześniej

---

<sup>3</sup> Właściwszym niż „odpowiedzialność” tłumaczeniem anglojęzycznego pojęcia *accountability* byłoby określenie „odpowiedzialność przed”, w odróżnieniu od „odpowiedzialności za”. Czasami w polskojęzycznej literaturze przedmiotu w odniesieniu do tego samego terminu używane jest pojęcie „rozliczalności” – w opinii autora sztuczne i nieintuicyjne.

<sup>4</sup> Należy odnotować teorie, według których transparentność jest zagrożeniem dla demokracji, wykorzeniającym niezbędne do jej poprawnego funkcjonowania zaufanie społeczne. Por. *Więcej tajemnicy*, „Polityka” nr 6(2944), 05.02.11–02.2014, s. 37–39.

zmuszona jest do poszukiwania rzetelnych i pewnych partnerów, którzy przydadliby jej działaniom przejrzystości i legitymizacji w oczach opinii publicznej, jednocześnie gwarantując wysoki poziom kompetencji. Takimi przewidywalnymi i wiarygodnymi partnerami, budzącymi i budującymi powszechne zaufanie, wydają się właśnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a przede wszystkim NGO<sup>5</sup>.

Coraz aktywniejszy udział organizacji pozarządowych nie tylko w monitorowaniu, ale także we współtworzeniu polityk publicznych, pozwala administracji publicznej różnego szczebla na uzyskanie niezbędnej legitymizacji społecznej. Stanowi to ważną odpowiedź na zarzuty o oderwanie się władzy od obywateli i kryzys procesów demokratycznych – pochodną wzrostu komplikacji współczesnych problemów, których istotę przeciętnemu obywatelowi trudno jest pojąć. Skuteczną odpowiedzią na takie problemy jest właśnie zaangażowane uczestnictwo NGO. Budzi ono świadomość, że władza jest w swoich działaniach nieustannie pociągana do odpowiedzialności („odpowiedzialności przed”), dzięki czemu społeczeństwo jest bardziej skłonne do kompromisu oraz z większą łatwością przystaje na zmiany, postrzegając je jak własne [Slaughter, 2013: 87].

Nie można pominąć zalet wynikających ze ścisłej współpracy między NGO i administracją publiczną, z których korzystać mogą politycy piastujący ważne stanowiska publiczne (np. ministrowie). Merytoryczna współpraca z silnymi partnerami pozarządowymi zwiększa prawdopodobieństwo wypracowania właściwych rozwiązań, tym samym przyczyniając się do obniżenia ryzyka politycznego związanego z potencjalnie nieskutecznym działaniem. Na tej samej zasadzie wsparcie NGO przy prezentowaniu rozwiązań niepopularnych społecznie może istotnie zwiększyć margines politycznego bezpieczeństwa. Wreszcie dzięki współpracy z III sektorem politycy zyskują możliwość zademonstrowania swoim wyborcom nowoczesnych cech menedżerskich, takich jak przedsiębiorczość, zdolności negocjacyjne oraz – co szczególnie istotne w kontekście wybranej ścieżki kariery – umiejętność wypracowania kompromisu [Nae, Grigore, 2011: 4].

W ramach uzupełnienia należy zaznaczyć, że jakkolwiek fenomen rozbudowanego współuczestnictwa NGO w procesach polityk publicznych jest ogólnie uznawany za pozytywny, nie jest on wolny od uzasadnionych zastrzeżeń. Podstawowa wątpliwość dotyczy sposobu, w jaki organizacje publiczne mają dobierać partnerów do współpracy. Trudno określić, na jakiej zasadzie, według jakiego klucza powinno się to odbywać. Wątpliwości pojawiają się również przy próbie odpowiedzi na pytanie o to, członków której organizacji pozarządowej można uznać za realnych reprezentantów grup interesów, legitymowanych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Czy do takowych można zali-

---

<sup>5</sup> Wspomniane wiele zalet w przypadku NGO może się spotkać z zarzutem, że organizacje te mogą być nadto serwilistyczne względem administracji – zwłaszcza w sytuacji, kiedy w procesie finansowania dochodzi do zbytnej zażyłości między organizacjami pozarządowymi i publicznymi, a wolność działania tych drugich zbyt zależy od wsparcia i dobrej woli tych pierwszych [Cent, Mertens, Niedziałkowski, 2013: 125].

czyć na przykład organizacje, które w swojej działalności opierają się na finansowaniu publicznym, czyli *de facto* zależne od administracji? [Cent, Mertens, Niedziałkowski, 2013: 125]. Wreszcie nie ma jasności co do systemowych rozwiązań dotyczących takiej współpracy – wątpliwości budzą nie tylko kwestie instytucjonalne, polityczne i społeczne, ale przede wszystkim prawne. O ile można naszkicować schemat odpowiedzialności w zakresie działalności organizacji publicznych, o tyle trudno jest wyznaczyć jej dokładne ramy i zależności w przypadku współpracy z NGO [Nae, Grigore, Grigore, 2011: 6]. Należy również odnotować opinię, według której większy udział organizacji pozarządowych w procesach stanowienia polityk publicznych nie jest podyktowany troską o wypracowanie lepszych rozwiązań; stanowi jedynie przejaw braku zaufania społecznego oraz instytucjonalnego kryzysu, świadectwo postępującej słabości administracji publicznej [Slaughter, 2013: 83].

## Formy interakcji międzysektorowej

Poprzednią część opracowania poświęcono przedstawieniu licznych korzyści, jakie administracja publiczna odnosi ze współpracy z NGO przy projektowaniu i wdrażaniu polityk publicznych. Zaznaczono przy tym kilka wątpliwości i problemów, między innymi kulturowych, na które taka współpraca może natrafić. Zdając sobie z nich sprawę, oczywiste staje się, że kooperacja międzysektorowa może przybierać rozliczne formy i przebiegać przy zgoła różnym nastawieniu zainteresowanych stron. Relacje między organizacjami publicznymi a sektorem pozarządowym charakteryzują się całym wachlarzem możliwych postaw: od wrogości przez równowagę władzy do ścisłej współpracy i współzależności. Niniejszy podrozdział poświęcono charakterystyce i omówieniu najpopularniejszych modeli interakcji między NGO a administracją publiczną.

Zanim te zostaną omówione, należy najpierw poczynić ważną obserwację odnośnie do odmienności sektora publicznego i pozarządowego w kwestii stałości przyjmowanych postaw. Jednostki administracji publicznej z reguły charakteryzują się jednorodnością i relatywną stałością stosunku do partnerów pozarządowych (ewentualnie stopniową ewolucją), co wynika z jej biurokratycznie koherentnej, hierarchicznej i uniwersalistycznej struktury organizacyjnej. W przypadku NGO – będących zindywidualizowanymi przedstawicielami zróżnicowanego, wewnątrznie sprzecznego społeczeństwa obywatelskiego – w zależności od kontekstu mogą w tym samym czasie występować skrajnie odmienne, wręcz przeciwstawne, zachowania. Wynika to z faktu, że zdecydowanie najważniejszą wykładnią funkcjonalną dla działalności III sektora jest jego misja oraz „mandat moralny” stanowiący pochodną indywidualnych przekonań członków/pracowników organizacji pozarządowych<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> W teorii neoliberalnej NGO odgrywa ważną rolę strażnika norm i moralności, wprowadzającego pierwiastek humanitaryzmu względem stosowania przymusu przez sektor publiczny oraz bez-

Owo poczucie moralności jest szczególnie widoczne w przypadkach, gdy NGO z różnych powodów starają się (1) przeciwdziałać politykom publicznym, stojącym w sprzeczności z ich przekonaniem i wizją rzeczywistości. Postawa taka stanowi najbardziej antagonizującą formę relacji na linii administracja publiczna–organizacje pozarządowe. Nieco mniej konfrontacyjną postawą III sektora jest (2) prowadzenie niezależnej obserwacji poczynania administracji publicznej i informowanie społeczeństwa o jej przebiegu i rezultatach (organizacje skoncentrowane na takich działaniach często określa się mianem *watchdog* – „pies strażniczy”) [Robyns, de Geoffroy, 2009: 6–11]. Pozostałe z omówionych postaw zakładają większą dozę zaufania i partnerstwa, a NGO chętnie uczestniczą w procesach tworzenia i implementacji polityk publicznych.

Za najmniej zażyłą formę współpracy należy uznać różne rodzaje (3) doradztwa przy projektowaniu rozwiązań, gdzie przedstawiciele administracji publicznej szukają dialogu z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego [Robyns, de Geoffroy, 2009: 6–11]. Przyjęcie takiej roli wymaga od NGO posiadania unikatowych zasobów, przede wszystkim wiedzy eksperckiej w wybranej dziedzinie. Należy zwrócić uwagę, że w literaturze przedmiotu pojawia się rozróżnienie między dwoma formami doradztwa: wewnętrznym i zewnętrznym. Pierwsze związane jest z interesariuszami organizacji pozarządowych i odnosi się do działań informacyjnych mających na celu uczulenie obywateli na występowanie problemów społecznych tworzących społeczną masę krytyczną niezbędną do przeprowadzania zmian [Swanson, 2013: 312]. Drugi rodzaj doradztwa łączy się z współpracą z partnerami instytucjonalnymi, gdzie w ramach formalnych porozumień z administracją publiczną partner stara się rozwiązywać skomplikowane zagadnienia z obszaru polityk publicznych [Cent, Mertens, Niedziałkowski, 2013: 120].

Trzeba podkreślić, że najlepsze rezultaty dla polityk publicznych, wynikające z eksperckiej współpracy między NGO i administracją publiczną, wypracowywane są w duchu (między)instytucjonalnej elastyczności. Zaobserwowano, że współpraca międzysektorowa jest najefektywniejsza, gdy obie strony akceptują pewien poziom adhocacji, czyli ograniczenia biurokracji przy jednoczesnym nacisku na pielęgnowanie naturalnych procesów komunikacji, gdzie wiedza ekspercka jest ważniejsza od struktur organizacyjnych i procedur [Streck, 2002: 2–4].

O ograniczeniu formalizmu nie może być mowy w przypadku kolejnej formy interakcji międzysektorowych, czyli (4) lobbingu. Ten podobny do doradztwa przypadek (niekiedy zaliczany do jego subkategorii) charakteryzuje się proaktywnością organizacji III sektora w opracowywaniu rozwiązań i sugerowaniu organom publicznym ich implementacji. Działania lobbingsowe – nierzadko kulturalowe, ocierające się o granice dopuszczanego prawem i obyczajem nacisku politycznego – obwarowane są wieloma procedurami i klauzulami prawnymi, mającymi na celu zachowanie transparentności oraz wykluczenie wszelkich możliwych pól do nadużyć korupcyjnych. Między innymi z powodu swojej zło-

---

względnego dążenia do maksymalizacji zysku przez sektor prywatny. [Por. Nae, Grigore, Grigore, 2011: 2].

żoności przyjmuje się, że lobbing zarezerwowany jest dla organizacji pozarządowych charakteryzujących się wysokim prestiżem społecznym, stabilną sytuacją finansową, a także wysoko wykwalifikowanym oraz uwrażliwionym etycznie personelem [Robyns, de Geoffroy, 2009: 6–11].

Ostatnią z form interakcji między sektorem publicznym i pozarządowym, mającą najbardziej mutualistyczny charakter, jest (5) *outsourcing*. W praktyce polega on na świadczeniu usług publicznych przez NGO, najczęściej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Przy tym bez znaczenia jest, czy działanie takie zostało zlecone sektorowi pozarządowemu (logika *top-down*), czy też konkretna organizacja pozarządowa samoistnie podjęła się wsparcia misji publicznej w wybranym przez siebie obszarze (działanie *bottom-up*) – w każdym przypadku dochodzi do ścisłej zażyłości organizacyjnej, określonej silnie sformalizowanym porozumieniem o współpracy [Robyns, de Geoffroy, 2009: 6–11].

Nawiązując do opisanych wyżej odmiennych form interakcji między organizacjami publicznymi i sektorem pozarządowym, należy zwrócić uwagę na rolę, jaką w procesie aktywizacji III sektora odgrywa Unia Europejska. Zaobserwowano, że im aktywniejszy udział NGO w procesach stanowienia polityk publicznych na szczeblu wspólnotowym, tym więcej ról odgrywają organizacje pozarządowe przy okazji implementacji ich rozwiązań na poziomie krajowym. Aktywność ta może przybierać jednocześnie formy na przykład strażnika rozwiązań zaproponowanych przez Brukselę, doradcy przy opracowywaniu szczegółowych rozporządzeń i wykonawcy specjalistycznych działań w terenie. Syntezę taką można było wyraźnie zaobserwować w Polsce w przypadku działań związanych z implementacją unijnego projektu Natura 2000 [Cent, Mertens, Niedziałkowski, 2013: 123], o którym wspomnienie stanowi przejście do kolejnego zagadnienia – charakterystyki dotychczasowych relacji między krajową administracją publiczną a sektorem pozarządowym.

## Relacje międzysektorowe – doświadczenia krajowe

W ostatnim czasie można w Polsce zaobserwować wzrost udziału sieci doradczych w stanowieniu polityk publicznych zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Samorządy specjalną ustawą zostały zobligowane do wypracowania formalnych ram współpracy z organizacjami pozarządowymi<sup>7</sup>. Co ciekawe, jakkolwiek obowiązek ten został narzucony ogólnie, do tej pory administracja centralna nie poszła w ślady samorządów – jedynym urzędem, który wypracował podobne rozwiązania dotyczące współpracy z NGO, jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, organ odpowiedzialny za nadzorowanie i wspieranie rozwoju III sektora w Polsce. W zmianie tego anachronicznego stanu rzeczy nie pomogły żadne

---

<sup>7</sup> Por. *Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873; oraz [Przewłocka, 2011: 13–23].

inicjatywy organizacji pozarządowych<sup>8</sup>. Można zaryzykować stwierdzenie, że administracja centralna nie dostrzega korzyści płynących ze współpracy z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, na czym w dłuższej perspektywie może ucierpieć demokratyczna legitymizacja władzy oraz jakość wprowadzanych polityk publicznych.

Obecnie współpraca administracji publicznej z podmiotami pozarządowymi zależy bardziej od indywidualnego nastawienia danego ministra, co nie służy długookresowej ciągłości współpracy i stabilizacji – każda zmiana kierownictwa politycznego w wybranym resorcie potrafi wiązać się z kompletnym przeformulowaniem relacji z III sektorem. Wobec braku odpowiednich procedur i mechanizmów za najważniejszy instytucjonalny czynnik stymulujący utrzymywanie bliższych relacji administracji centralnej z organizacjami pozarządowymi należy uznać Unię Europejską. Jak wcześniej wspomniano, wdrażanie dyrektyw wspólnotowych na szczeblu narodowym zwykle wymusza na administracji krajowej obowiązek nawiązania długookresowej, formalnej współpracy z NGO [Cent, Mertens, Niedziałkowski, 2013: 119].

Brak odpowiednich ram współpracy organizacji publicznych z sektorem obywatelskim widoczny jest nie tylko w obszarze doradztwa, ale także w bardziej wysublimowanej formie wpływu na polityki publiczne – w lobbingu. Jakkolwiek lobbing stanowi nieodzowny element współczesnej demokracji, w której rozliczne podmioty mają prawo wpływać na rozwiązania prawne zgodnie ze swoim najlepszym interesem, praktyka ta nierzadko spotyka się z oskarżeniami o promowanie wąskich grup interesu oraz stymulowanie korupcji. Z tego powodu, mając na uwadze najlepiej pojęty interes społeczny, dojrzałe demokracje wypracowały wiele rozwiązań prawnych wymuszających przejrzystość praktyk lobbingowych. W Polsce, z powodu braku stosownych rozwiązań prawnych, działania takie są trudne i stosunkowo niepopularne. Ze względu na doświadczenia korupcyjne okresu transformacji oraz relatywnie ubogą kulturę polityczną krajowe NGO nie może w pełni efektywnie realizować swojej misji. Należy przy tym odnotować, że organizacje pozarządowe – z uwagi na swój charakter *non-profit* – w działaniach lobbingowych winny charakteryzować się wyższym poziomem etycznym niż organizacje komercyjne, kierując się jedynie najlepiej pojętym interesem społecznym<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Na szczególną uwagę zasługuje rozpisanie konkursu dla ministerstw na najlepsze rozwiązania prawne. Dla zwycięskiego urzędu NGO przewidziano nagrodę w wysokości 250 tys. zł, która ze względu na brak odzewu administracji publicznej ostatecznie nie została wręczona. Por. *Ministerstwa nie chcą programów współpracy*, NGO.pl; <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/848087.html> (dostęp: 20.05.2013).

<sup>9</sup> Stwierdzenie takie stanowi oczywiście duże uproszczenie. NGO, jak każda inna organizacja, funkcjonuje w rzeczywistości ograniczonych zasobów, o które musi konkurować z innymi, podobnymi sobie podmiotami, co *ex definitione* może prowadzić do wielu nadużyć etycznych. Przykładowo trudno odróżnić popularyzowanie problemu społecznego przez wybraną organizację pozarządową od działań autopromocyjnych i *fundraisingowych*. W rezultacie niebezpiecznym jest zarzut, że najczęściej realizowane są inicjatywy tych organizacji, które mają największą siłę oddziaływania (nieraz wyrażoną przez wartość budżetu przeznaczanego na działania marketingowe), a nie tych, które promują działania najpotrzebniejsze lub odznaczają się największą efektywnością.

Podsumowując, w obecnej sytuacji polityki publiczne w Polsce cierpią z powodu braku ram współpracy między centralną administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Ponoszą też tego konsekwencje sami politycy, ogniskując na sobie niezadowolenie społeczne wynikające z forsowania zmian z wyłączeniem konsultacji społecznych. Nadzieja na zmianę takiego stanu rzeczy płynie od samorządów, które coraz powszechniej włączają społeczeństwo obywatelskie do realizacji swoich działań. Konsultowanie projektowanych rozwiązań na szczeblu gminy wydaje się dzisiaj oczywistością; także coraz częściej padają postulaty wprowadzenia budżetów obywatelskich, co świadczy o rosnącej woli społecznej do partycypowania w procesach stanowienia władzy [Przewłocka, 2011: 14–23].

Przy tym nadużyciem byłoby w tym miejscu oskarżanie administracji centralnej o brak dobrej woli, o to, że nie chce widzieć partnera w organizacjach pozarządowych. Należałoby raczej zwrócić uwagę na uwarunkowaną historycznie słabość III sektora w Polsce, który do pełnienia odpowiedzialnej funkcji w procesach stanowienia i wdrażania polityk publicznych jeszcze nie dojrzał – zarówno finansowo, jak i organizacyjnie. Można jedynie zgadywać, które z obecnie działających NGO mają w przyszłości szansę stworzyć elitę dysponującą wystarczającymi zasobami, by stanowić realne wsparcie dla działań administracji<sup>10</sup>.

Ze względu na powyższe wydaje się, że opisywany w niniejszym opracowaniu współdziałanie organizacji pozarządowych w stanowieniu polityk publicznych może w Polsce przebiegać wyłącznie na dwa sposoby. Pierwszy z nich to stopniowe wzmocnienie się organizacji III sektora, co z biegiem czasu doprowadzi do wyłonienia się grupy liderów NGO stanowiących ważny punkt odniesienia dla działań poszczególnych resortów administracji państwowej. Drugie rozwiązanie, możliwe do wypracowania w krótszym czasie, polega na integracji III sektora – zawiązywaniu sieci sojuszy i porozumień pozwalających na połączenie zasobów organizacji z jednoczesnym uzyskaniem efektu synergii. Opisowi możliwych form takiej współpracy, a także warunkom jej powodzenia, poświęcono ostatnią część niniejszego opracowania.

## Integracja organizacji pozarządowych – formy i uwarunkowania

Jak wskazuje historia, oportunistyczne sieci i porozumienia między organizacjami w większości przypadków powstają w wyniku instytucjonalnego zastoju. Oczywiście impas w działaniach administracji nie wystarczy do podjęcia takich kroków – ważnym katalizatorem tworzenia się porozumień są lokalne czynniki

---

<sup>10</sup> Wydaje się, że obecnie najbliższym osiągnięciu takiego statusu jest Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, o której już teraz można powiedzieć, że ma olbrzymi wpływ na Ministerstwo Zdrowia. Por. *Arlukowicz odpowiada na zarzuty Owsiaaka. Drzwi mojego resortu są zawsze dla Orkiestry otwarte*, Tok FM; 15.01.2013, [http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103087,13217651,Arlukowicz\\_odpowiada\\_na\\_zarzuty\\_Owsiaaka\\_Drzwi\\_mojego.html](http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103087,13217651,Arlukowicz_odpowiada_na_zarzuty_Owsiaaka_Drzwi_mojego.html) (dostęp: 18.10.2013).

kulturowe, przede wszystkim poziom zaufania społecznego i bliska mu skłonność do zrzeszania się [Swanson, 2013: 314]. Jakkolwiek wartości te pozostawiają w kontekście polskim wiele do życzenia, niepodważalna wspólna korzyść powinna być dostateczną motywacją do podjęcia wysiłków federacyjnych. Jak zaznaczono wcześniej, wpływ na polityki publiczne jest rezultatem odpowiedniego wykorzystania wielu zróżnicowanych zasobów, takich jak wiedza, środki finansowe, wpływy polityczne czy rozpoznawalność społeczna. Należy do rzadkości, nawet w krajach z wysoko rozwiniętym III sektorem, aby jedna organizacja dysponowała wszystkimi kategoriami środków, które pozwalałyby na w pełni niezależne działanie – poszukiwanie efektu skali, konieczność uzyskania masy krytycznej niezbędnej do przeprowadzania zmian stanowią podstawowe i najsilniejsze motywacje do zawiązywania sojuszy między organizacjami pozarządowymi [Streck, 2002: 2–4]. Czym takie porozumienia winny się charakteryzować, aby spełnić pokładane w nich nadzieje?

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że do najważniejszych cech sieci międzyorganizacyjnych, determinujących ich skuteczność i efektywność, należą szybkość działania oraz partycypacyjność i demokratyczność regulacji wewnętrznych. Najlepiej sprawdzają się te mechanizmy, w których ustalenie klarownych zasad współpracy idzie w parze z pielęgnacją ducha przedsiębiorczości pozwalającego na wykrystalizowanie się naturalnego przywództwa [Swanson, 2013: 313]. Stwierdzono także, iż wpływ porozumień organizacji III sektora na polityki publiczne jest z reguły tym większy, im bogatsza debata między samymi NGO – kładąca nacisk na umiejętność wypracowania kompromisu przy poszanowaniu różnorodności i odmienności poglądów. Warunkiem *sine qua non* stabilnej współpracy jest także wypracowanie przejrzystego mechanizmu dzielenia się kosztami na poziomie porozumienia [Streck, 2002: 8–11].

Jakkolwiek wspomniane wyżej warunki skutecznego działania można uznać za uniwersalne, nie istnieje jeden model współpracy między NGO. Wyraźne różnice rysują się na przykład między porozumieniami amerykańskimi i europejskimi. Za oceanem często spotyka się sytuację, kiedy jedna organizacja – najczęściej inicjator pomysłu dysponujący największymi zasobami – odgrywa rolę instytucji przewodniej, często też ponoszącej większość kosztów. Model europejski z kolei, oparty na odmiennych tradycjach zarządzania, jest mniej nastawiony na przywództwo, a bardziej na koncyliację – organizacje w ramach porozumień III sektora najczęściej decydują się na powołanie niezależnego, centralnego sekretariatu koordynatora i proporcjonalny podział kosztów instytucjonalnych [Ashmann, Sugawara, 2013: 392].

Kilkakrotnie już podnoszono tutaj sprawę elastyczności. Również w przypadku porozumień międzyorganizacyjnych odgrywa ona bardzo istotną rolę. Elastyczność wiąże się z ciągłą ewolucją sieci wynikającą z konieczności dostosowania jej struktury do bieżących wymagań. Szczególną kwestią jest stopień autonomii członków porozumienia, który winien dostosować się do konkretnych przypadków – wobec najtrudniejszych wyzwań ulega ograniczeniu, zwiększa się natomiast przy sprawach mniejszej wagi. Co oczywiste, pojęcie elastyczności musi się także odnosić do wykorzystania środków niezbędnych do osiągnięcia

pożądanych wyników. Następne akapity poświęcono charakterystyce narzędzi, jakie mogą być wykorzystywane przez sieci porozumień III sektora.

Rozpoczynając od działań stosunkowo najprostszych, listę tę otwiera (1) podnoszenie problemów, czyli tzw. *agenda-setting* – zwracanie uwagi społeczeństwa i instytucji publicznych na wybrane zagadnienia. Bardziej zaawansowanym działaniem jest (2) ustalanie standardów, zarówno tych dotyczących członków porozumień, jak i wybranego sektora polityk publicznych, którego pochodną jest wzmaganie efektywności instytucjonalnej (np. przez monitorowanie działalności administracji publicznej). Do osiągnięcia wyższego poziomu rozwoju organizacyjnego konieczne jest (3) generowanie i rozprzestrzenianie wiedzy, przede wszystkim przez prowadzenie badań naukowych, rozwój współpracy akademickiej i programy szkoleniowe. Za działanie wymagające najwyższego poziomu integracji III sektora uznaje się z kolei (4) tworzenie i wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań w ramach polityk publicznych, do której to kategorii można zaliczyć między innymi omawiane wcześniej działania lobbingowe [Streck, 2002: 5–7].

Zgodnie z literaturą przedmiotu w zależności od przyjętych narzędzi zmiany ulegają wartości, na których opiera się kultura zarządzania porozumieniami sektorowymi. Przykładowo ustalanie standardów wymaga działań mających na celu budowanie zaufania publicznego, generowanie wiedzy, nastawienie na efektywność (także finansową) oraz długookresową stabilność proponowanych rozwiązań. Doradztwo w procesie projektowania polityk publicznych wiąże się z kolei przede wszystkim z otwartością, akceptacją różnorodności, elastycznością w formułowaniu i rozwiązywaniu problemów, szybkością wypracowywania rozwiązań oraz poszanowaniem dla demokratycznej idei subsydiarności [Streck, 2002: 4–5].

W tym miejscu trzeba podkreślić, że jednym z kluczowych czynników determinujących ogólną skuteczność inicjatyw międzyorganizacyjnych – bez względu na stosowane przez nie narzędzia – jest reprezentatywność takich porozumień. Zarówno obywatele, jak i partnerzy instytucjonalni (prywatni oraz publiczni) muszą być dostatecznie silnie przekonani, że dana sieć NGO jest legitymizowanym przedstawicielem społeczeństwa obywatelskiego, posiadającym jego poparcie oraz zaufanie. Wiąże się to z obserwacją, że do pewnego etapu siła oddziaływania porozumień III sektora wzrasta wraz z jego wielkością, później mogąc stanowić istotny problem instytucjonalny, ograniczający skuteczność działań – im więcej członków sieci, tym wyższe ryzyko wystąpienia paralizującego konfliktu interesów [Streck, 2002: 9].

Poruszywszy zagadnienie liczby członków organizacji, należy zaznaczyć, że nie ma ona znaczenia w sprawach związanych z legitymizacją społeczną – masowe ruchy nie są lepszymi reprezentantami interesów obywateli niż na przykład niezależne grupy eksperckie czy *think-tanki*. Podkreśla się, że głównym kryterium zdobycia zaufania w kwestii reprezentatywności jest transparentność działania i sprawozdawczość przed szeroko rozumianą grupą interesariuszy – zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Biorąc pod uwagę złożoną strukturę porozumień między NGO, trzeba zwrócić uwagę, że konieczność wyznaczenia wysokich standardów przepływu informacji zachodzi nie tylko na poziomie

całej sieci, ale również poszczególnych organizacji członkowskich [Kotzian, Steffek, 2013: 79].

Scharakteryzowawszy najważniejsze wartości determinujące skuteczność i stabilność porozumień w ramach III sektora, należy także wspomnieć o możliwych formach prawnych takiej współpracy międzyorganizacyjnej. Poczynając od porozumień nieuregulowanych, najbardziej autonomicznych, są to (1) porozumienia *joint venture* (okazjonalne sojusze celowe), (2) porozumienia typu *asset transfer* (gdzie członkowie porozumienia decydują się wydzielić niezależne środki finansowe na realizację wspólnych działań), (3) zależności subsydiarne (stabilne porozumienia, gdzie jedna organizacja jest zależna od drugiej bezpośrednio lub pośrednio przez członków zarządu lub przepływy kapitałowe) oraz (4) konsolidacja (gdy kilka organizacji decyduje się połączyć w jedną). Ostatni przypadek sojuszu międzyorganizacyjnego w kontekście polskim może wydawać się egzotyczny, gdyż rodzimy III sektor nie ma zbyt wielkiego doświadczenia w obszarze fuzji NGO. Dla porównania w Stanach Zjednoczonych proces ten dotyka około 1,5% wszystkich organizacji pozarządowych – niewiele mniej niż organizacji komercyjnych, dla których odsetek ten wynosi 1,7% [Chen, Krauskopf, 2013: 326].

Na koniec należy wspomnieć o elementach determinujących długookresową stabilność porozumień międzyorganizacyjnych. Przede wszystkim stwierdzono, że tego rodzaju współpracę najłatwiej jest nawiązać podmiotom równym sobie, cechującym się stabilną pozycją (zwłaszcza finansową) wśród innych NGO, świadomie postrzegającym uczestnictwo w porozumieniach sektorowych jako ważne narzędzie realizacji celów statutowych. W ten sposób ograniczony zostaje ważny czynnik destabilizujący – pokusa nadużycia, biorąca się z relatywnej słabości części organizacji względem innych członków porozumienia. W sieciach cechujących się tego typu nierównowagą stosunkowo łatwo o erozję zaufania, najczęściej prowadzącą do zarzutów o nadużywanie władzy, malwersacje finansowe oraz egoistyczne działanie autopromocyjne [Chen, Krauskopf, 2013: 328–334].

Stwierdzono ponadto, że problemy porozumień III sektora w równym stopniu mogą się brać z błędnie zaprojektowanych struktur i podziału kompetencji co z niedostatecznej dbałości o rozwój kultury organizacyjnej oraz kanałów formalnej i – przede wszystkim – nieformalnej komunikacji. Dlatego jednym z fundamentalnych sposobów na łagodzenie potencjalnych konfliktów wewnętrznych jest pielęgnowanie powszechnej świadomości potrzeb, celów i motywacji, które pełnią podmioty do współpracy. Należy także zwrócić uwagę, że porozumienia między NGO, których działanie opiera się na prostej syntezie i współzależności sił, cechują się istotnie niższym poziomem synergii oraz ograniczoną skutecznością działań niż te sieci, które dzięki dobrym relacjom osobistym wykształciły przyjacielską, mentorską atmosferę nastawioną na rozwiązywanie problemów oraz dzielenie się zasobami [Chen, Krauskopf, 2013: 328–334].

## Podsumowanie

W opracowaniu przedstawiono liczne korzyści dla procesów stanowienia i wdrażania polityk publicznych, jakie płyną z rozlicznych form interakcji między organizacjami publicznymi i pozarządowymi. Nie sugerowano kryteriów, według których administracja publiczna powinna wyłaniać sobie partnerów spośród NGO – stwierdzono jedynie występowanie wielu zmiennych, które w takiej sytuacji należy brać pod uwagę w kontekście przyjętej racjonalności działań. Z jednej strony konieczne jest zapewnienie reprezentatywności i legitymizacji społecznej, z drugiej – niezwykle ważnym czynnikiem jest możliwość prowadzenia sprawnego, konstruktywnego dialogu. Istotnym elementem, którego nie należy bagatelizować, jest finansowa współzależność organizacji pozarządowych i publicznych – zbyt ściśle więzy mogą istotnie podważać demokratyczność procesów, i tym samym ograniczać skuteczność generowanych rozwiązań [Cent, Mertens, Niedziałkowski, 2013: 125–126].

Wspomniano, że mimo usilnych starań III sektora administracja centralna w Polsce nie jest szczególnie skłonna do podjęcia systematycznej współpracy z NGO. W rezultacie zasugerowano, by organizacje pozarządowe podjęły większe wysiłki integracyjne. Takie wzmocnione sieci porozumień mogłyby wypełnić dotychczasową lukę i przezwyciężyć apatię organizacji publicznych. Przy tym fakt, że sytuacja jest od dłuższego czasu niezmienną, stanowi istotny powód do niepokoju, może bowiem świadczyć nie tylko o braku wizji organów publicznych, ale także – a może przede wszystkim – o kryzysie przywództwa w krajowym sektorze pozarządowym. Przerzucanie odpowiedzialności na partnerów publicznych jest bardzo łatwą i wygodną wymówką dla niedostatecznych działań NGO. Obecnie w Polsce nie da się zauważyć bardziej wysublimowanych, scentralizowanych inicjatyw o istotniejszej sile oddziaływania na krajowe polityki publiczne.

Można pokusić się o stwierdzenie, że ważnym czynnikiem wpływającym na obecne *status quo* jest brak dostatecznej swobody finansowej – polski sektor pozarządowy w tym wymiarze pozostaje relatywnie nierozwinięty. Należy jednak stwierdzić, że zdolności do pozyskiwania środków na prowadzenie działań zależą bezpośrednio od wypadkowej użytych narzędzi *fundraisingowych* oraz legitymizacji NGO w oczach partnerów administracyjnych i społecznych. Jakkolwiek w ciągu ostatnich lat wraz ze stopniowym wzrostem zaufania społecznego wiele się w tym obszarze zmieniło, gros organizacji pozarządowych wciąż charakteryzuje amatorski stosunek do wykonywanej misji. Narzucenie wyższych standardów działań i sprawozdawczości – zwłaszcza jeśli inicjatywa ta wyszłaby z samego III sektora – mogłoby stanowić pierwszy krok do przewrzenia opisywanego sprzężenia zwrotnego<sup>11</sup>. Jeśli efekt skali czy perspektywy

---

<sup>11</sup> Należy w tym miejscu nawiązać do postulatu wprowadzenia certyfikatów jakości dla krajowych organizacji pozarządowych, przede wszystkim dla Organizacji Pożytku Publicznego, celem zwiększenia ich efektywności, wiarygodności, rozpoznawalności społecznej i – w konsekwencji –

ekspansji programowej i geograficznej nie jest wystarczającym motywatorem do podjęcia odpowiednich działań w tym obszarze, z czasem będzie nim presja darczyńców oczekujących większej efektywności w wykorzystywaniu środków. W wersji bardziej pesymistycznej – działania na rzecz integracji i wzrostu efektywności III sektora w Polsce wymusi konkurencja z zagranicznymi NGO, które mogą swobodnie działać na rodzimym rynku, wykorzystując przy tym nowocześniejsze techniki menedżerskie, gwarantujące wyższą efektywność i standardy świadczonych usług społecznych.

Wspominając o relacjach międzynarodowych, nietrudno zauważyć, że ważnym katalizatorem pożądaných zmian w polskim trzecim sektorze może okazać się wielokrotnie przywoływana tutaj Unia Europejska, która wyznacza wiele norm w dziedzinie krajowych polityk publicznych. Już teraz widać jej duży wpływ na włączanie NGO w procesy projektowania rozwiązań i ich implementacji, a także współpracy międzyorganizacyjnej. Unia Europejska nie jest jednak od dostarczania gotowych rozwiązań – jej rola ogranicza się wyłącznie do tworzenia możliwości. Najważniejszy krok należy do samych NGO, które muszą wykazać się wizją i przedsiębiorczością.

Konkludując rozważania, warto zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do sektora prywatnego czy publicznego integracja w III sektorze nie budzi zastrzeżeń moralnych – rzadko można spotkać się z zarzutami centralizacji władzy czy praktyk monopolistycznych w odniesieniu do NGO. Bez względu na siłę ich oddziaływania włączenie organizacji pozarządowych w ramy krajowych polityk publicznych zawsze stanowi sytuację typu *win-win*: korzysta sektor publiczny przez wzrost demokratycznej legitymizacji, sektor prywatny przez zyskanie możliwości lepszej alokacji zasobów, sektor pozarządowy przez zwiększenie siły swojego oddziaływania, oraz – przede wszystkim – zyskuje społeczeństwo obywatelskie dzięki wyższej jakości stanowionych polityk publicznych. Trzeba mieć nadzieję, że wobec tak szerokiego wachlarza korzyści wskazana w niniejszym artykule próżnia systemowa już wkrótce da się zapełnić przez konkretne działania wszystkich zainteresowanych stron.

## Literatura

- Ashmann D., Sugawara C.L. (2013), *Civil Society Networks. Options for Network Design*, „Nonprofit Management & Leadership”, Vol. 23, I, 3.
- Cent J., Mertens C., Niedziałkowski K. (2013), *Roles and Impacts of Non-Governmental Organizations in Natura 2000 Implementation in Hungary and Poland*, „Environmental Conservation”, Vol. 40(2).
- Chen B., Krauskopf J. (2013), *Integrated or Disconnected? Examining Formal and Informal Networks in a Merged Nonprofit Organization*, „Nonprofit Management & Leadership”, Vol. 23, No. 3.

---

pozyskania większej ilości środków niezbędnych do prowadzenia działalności statutowej [Meisel-Dobrzański, 2010: 185].

- Hadzi-Miceva-Evans K. (2010), *Comparative Overview of European Standards and Practices in Regulating Public Participation*, European Center for Not-for-Profit Law & OSCE, <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/compover.pdf> (dostęp: 20.05.2013).
- Kotzian P., Steffek J. (2013), *Do Members Make a Difference? A Study of Transnational Civil Society Organizations*, „European Political Science Review”, Vol. 5, 55–81.
- Matczek P., Koziarek M. (red.) (2011), *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska. Raport końcowy z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, [http://wszechnica.org.pl/model\\_wspolpracy/publikacje\\_i\\_dokumenty/ISP%20wsp%C3%B3%C5%82praca%20polityki%20raport%20ko%C5%84cowy%20final.pdf](http://wszechnica.org.pl/model_wspolpracy/publikacje_i_dokumenty/ISP%20wsp%C3%B3%C5%82praca%20polityki%20raport%20ko%C5%84cowy%20final.pdf) (dostęp: 20.05.2013).
- Meisel-Dobrzański J. (2010), *Certyfikacja organizacji pożytku publicznego – sposób na poprawę sprawności sektora pozarządowego w Polsce*, Optimum, „Studia Ekonomiczne”, nr 3(47), Białystok.
- Nae G., Grigore C., Grigore G. (2011), *NGO's Engagement in International Public Policy Making; IDEC*, <http://idec.gr/ier/new/3rd%20Panhellenic%20Conference/NAE-GRIGORE-%20NGOS%20ENGAGEMENT%20IN%20INTERNATIONAL%20PUBLIC%20POLICY.pdf> (dostęp: 20.05.2013).
- Przewłocka J. (2011), *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w roku 2009. Raport z badań*, Klon/Jawor, Warszawa, <http://www.ngo.pl/files/civicedia.pl/public/raporty/barometr2009.pdf> (dostęp: 10.05.2013).
- Robyns A., de Geoffroy V. (2009), *Influence des ONG internationales sur les politiques publiques*, Etude Aide et Action n°6, Groupe U.R.D., [http://www.urd.org/IMG/pdf/strategies\\_influence\\_ONG.pdf](http://www.urd.org/IMG/pdf/strategies_influence_ONG.pdf) (dostęp: 20.05.2013).
- Slaughter S. (2013), *The Prospects of Deliberative Global Governance in the G20: Legitimacy, Accountability, and Public Contestation*, „Review of International Studies”, Vol. 39.
- Streck Ch. (2002), *Global Public Policy Networks as Coalitions for Change* [w:] D.C. Esty, M.H. Ivanova (eds.), *Global Environmental Governance, Options and Opportunities*, Yale School of Forestry and Environmental Studies, New Haven.
- Swanson L.A. (2013), *A Strategic Engagement Framework for Nonprofits*, „Nonprofit Management & Leadership”, Vol. 23, No. 3.
- Szazi E., Sabo Paes J.E. (2012), *Melhores Praticas Regulatorias Internacioanais do Terceiro Setor*, Projecto Editorial, Brasilia.