

Jan Herbst

## Sektor „in statu descendi”? O relacjach między sektorem pozarządowym i administracją publiczną w Polsce

*Sektor pozarządowy wchodzi w Polsce w coraz silniejsze relacje z administracją publiczną. Proces ten przebiega na co najmniej dwóch płaszczyznach: po pierwsze, przez wzrost udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych, po drugie, przez częstsze niż dotąd uczestnictwo przedstawicieli organizacji pozarządowych w planowaniu polityki publicznej, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Każde z tych zjawisk może być dla środowiska pozarządowego źródłem zarówno satysfakcji, jak i niepokoju. Po latach zabiegania o poważniejsze traktowanie organizacji przez administrację publiczną ich liderzy, rzecznicy korzystnych dla organizacji zapisów w różnych aktach prawnych (przede wszystkim w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) i dokumentach strategicznych, stają przed pytaniem: „Czy sektor jest na ten scenariusz gotowy?”*

### Sektor pozarządowy i państwo w epoce partnerstwa

**P**ytanie o gotowość organizacji pozarządowych w Polsce do współpracy z instytucjami państwa nie jest nowe, ale w nowych okolicznościach brzmi wyjątkowo świeżo. W ciągu czterech lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej pula publicznych wydatków na działania trzeciego sektora zwiększyła się kilkakrotnie. Odsetek organizacji finansujących swoje działania z takich środków (europejskich, rządowych lub samorządowych) wzrósł z około 54% w 2003 roku i 55% w 2005 roku do niemal 65% w 2007 roku<sup>1</sup>. Zjawiska tego nie należy łączyć jedynie z pojawieniem się w Polsce funduszy strukturalnych – środki funduszy, choć znaczne (stanowiąc obecnie blisko 15%

całego „budżetu” sektora pozarządowego), wciąż są dostępne jedynie dla wąskiej grupy dużych i silnych organizacji (około 10% w 2008 roku). Znacznie większą rolę odegrał tutaj wzrost transferów ze strony administracji rządowej i samorządowej. Jeśli chodzi o środki rządowe, zwiększyła się nie tyle ich dostępność, ile ogólne znaczenie dla sektora w kategoriach nominalnej kwoty transferów. Choć między 2004 a 2008 rokiem odsetek organizacji korzystających z tego źródła zwiększył się zaledwie o około 4 punkty procentowe (z 20 do 24%), to w kategoriach finansowych oznaczało to ponaddwukrotny wzrost udziału tego źródła w całych przychodach sektora (z niespełna 15% w 2003 roku do 30% w 2007 roku). W wypadku środków samorządu terytorialnego mieliśmy do czynienia z procesem w pewnym sensie odwrotnym, mianowicie zdecydowanym wzrostem

<sup>1</sup> Te i inne opisane niżej wyniki, o ile nie zaznaczono inaczej, pochodzą z reprezentatywnych badań „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce”, prowadzonych od 2002 roku (w cyklu dwuletnim) przez Stowarzyszenie Klon/Jawor we współpracy z największymi agencjami badawczymi w Polsce. Cytowane tutaj edycje badania przeprowadzono w 2004, 2006 i 2008 roku. Dane finansowe dotyczą poprzedniego roku: 2003 w wypadku wyników z 2004 roku i 2007 w wypadku wyników z 2008 roku.

odsetka organizacji korzystających z tego źródła (o około 10 punktów procentowych – z 47% do 57%), który jednak – przy wzroście znaczenia innych źródeł – nie przełożył się na zmiany pod względem ogólnego udziału tych środków w pozarządowym portfelu przychodów. Zmiana ta była widoczna przede wszystkim na wsi, gdzie ze środków publicznych korzysta dziś osiem na dziesięć organizacji. W całej Polsce środki publiczne stanowią główne źródło przychodów (to znaczy większość lub największą część przychodów) dla prawie połowy

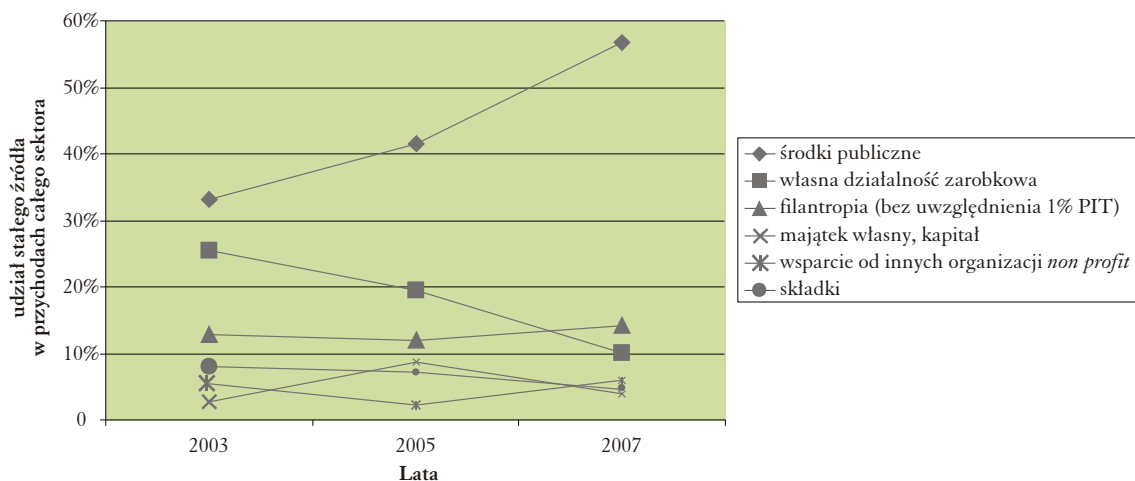
(45%) organizacji (i to nie licząc Ochotniczych Straży Pożarnych, którym podstawowy poziom finansowania ze środków publicznych gwarantuje dotyczące ich ustawodawstwo!)<sup>2</sup>. Co prawda podobnie było w 2004 roku, optymiści mogą więc potraktować to jako dowód, że opisany wyżej wzrost skali finansowania działań sektora ze środków publicznych nie pociąga za sobą wzrostu uzależnienia organizacji od tych środków (pesymiści zapewne dodadzą, że trudno o większe uzależnienie).

**Tabela 1. Główne źródła przychodów organizacji pozarządowych w Polsce – dynamika przemian**

Rodzaj finansowania	Przychody w całym sektorze (w %)			Organizacje korzystające (w %)		
	2003 rok	2005 rok	2007 rok	2003 rok	2005 rok	2007 rok
Środki publiczne	33	42	57	54	56	65
Własna działalność zarobkowa	26	20	10	18	16	17
Filantropia (poza 1%)	13	12	14	54	54	58
Majątek własny, kapitał	3	9	4	16	17	20
Wsparcie od innych organizacji	6	2	6	14	14	13
Składki	8	7	5	62	67	65

Źródło: M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce – Raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2010.

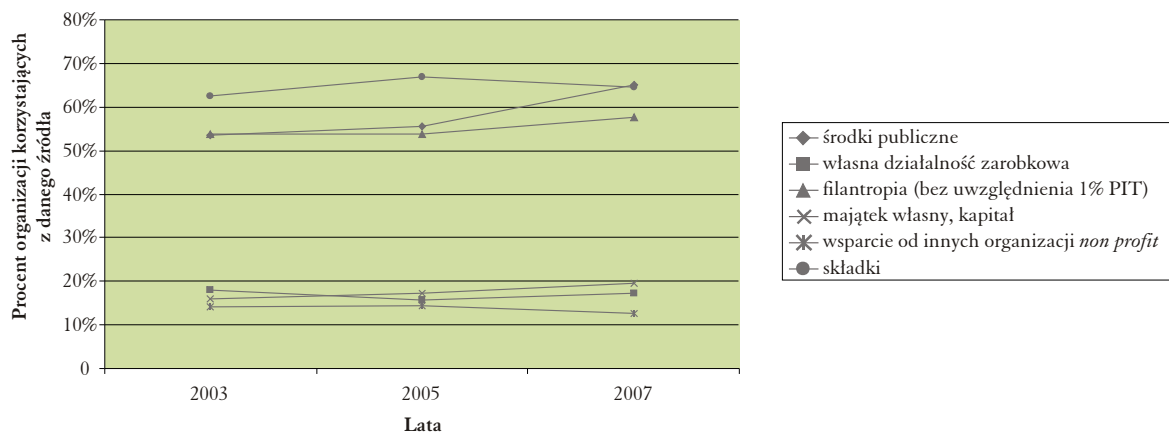
**Wykres 1. Główne źródła przychodów organizacji pozarządowych w Polsce w latach 2003-2007**



Źródło: M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce – Raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2010.

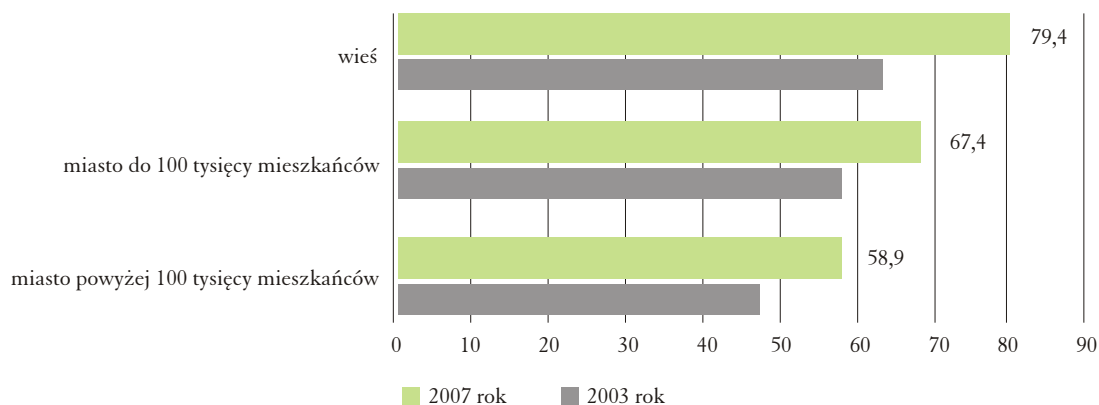
<sup>2</sup> Oszacowano na podstawie deklaracji 181 organizacji, które podały pełne dane o swoich przychodach.

Wykres 2. Główne źródła przychodów organizacji pozarządowych w Polsce



Źródło: M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce – Raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2010.

Wykres 3. Organizacje korzystające ze środków publicznych według lokalizacji (w %)



Źródło: M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce – Raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2010.

Choć na opisany wyżej gwałtowny wzrost znaczenia środków publicznych w działaniach sektora pozarządowego składają się przede wszystkim zwiększone transfery ze strony administracji centralnej (zarówno ze środków krajowych, jak i europejskich), to dla oceny wpływu tych środków na kondycję statystycznej organizacji istotniejsza jest być może analiza dynamiki transferów ze strony administracji samorządowej. To właśnie samorząd jest dziś

najczęstszym zewnętrznym sponsorem projektów organizacji i to za sprawą samorządu zbiór organizacji korzystających z publicznych środków poszerzył się tak znacznie. Zwiększeniu uległa także kwota środków przekazywanych organizacjom – choć, jak już zaznaczono, nie na tyle, aby znalazło to odzwierciedlenie w statystykach dotyczących udziału poszczególnych źródeł w ogólnej puli przychodów sektora (przede wszystkim ze względu na bezprece-

densowy wzrost znaczenia w tej puli środków publicznych administracji rządowej). Dość precyzyjny, choć niepełny<sup>3</sup>, obraz tych zmian wylania się z analizy sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Wynika z nich, że od 2003 do końca 2007 roku strumień środków płynących do organizacji z samorządu wszystkich szczebli (gminnego, powiatowego i regionalnego) zwiększył się (uwzględniając efekt inflacji) prawie o dwie trzecie (około 67%), a nominalnie o 78% – z 1,6 miliarda złotych do ponad 2,8 miliarda złotych. W całym tym okresie dynamika wydatków na organizacje była znacznie wyższa niż ogólny wzrost skali wydatków jednostek samorządu terytorialnego, który w latach 2003–2007 wyniósł 59% (w cenach realnych 48,2%). Na szczeblu lokalnym (gminnym) przekazywanie środków organizacjom w 2008 roku deklarowało już ponad 80% z ponad 1,8 tysiąca samorządów uczestniczących w badaniu „Monitoring współpracy z sektorem pozarządowym”, będącym wspólnym przedsięwzięciem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Stowarzyszenia Klon/Jawor<sup>4</sup>. Oznacza to wzrost o ponad 12 punktów procentowych w stosunku do 2003 roku. Zwiększyła się także skala wydatków na zlecenie zadań organizacjom – z około 550 milionów złotych w 2003 roku do ponad 1,1 miliarda złotych w 2008 roku<sup>5</sup>. W okresie tym wydatki gmin na działalność organizacji pozarządowych (poza Ochotniczą Strażą Pożarną) zwiększyły się realnie (uwzględniając inflację) o około 60%. Biorąc jednak pod uwagę ogólny wzrost skali wydatków samorządowych, można powiedzieć, że zmiana nastąpiła głównie w wypadku gmin wiejskich – tu przyrost wydatków na organizacje przekroczył bowiem znacznie ogólny przyrost wydatków.

Wzrost skali finansowania działań organizacji ze środków publicznych można traktować jako wyznacznik przemian związanych z natężeniem relacji między państwem a sektorem pozarządowym. Nie mówi on jednak wiele o zmianach związanych z samym charakterem tych relacji – ich, by tak rzec, jakością. O jakości tej świadczą, z jednej strony, sposób, w jaki są traktowane przez administrację organizacje ubiegające się o publiczne środki i realizujące projekty za publiczne pieniądze (jaki jest ich

wpływ na regulacje konkursowe i rozstrzygnięcia konkursów, sposób oceny projektów i przejrzystość procesu oceny, monitorowanie postępów projektów przez urzędników, elastyczność administracji w negocjowaniu kształtów projektów, uregulowania i praktyki dotyczące kwalifikowalności wydatków w projektach, wynagrodzeń, kosztów stałych), z drugiej zaś (i może przede wszystkim) – to, w jakim stopniu uczestniczą w określaniu kierunków wydatkowania tych środków: tworzeniu, nie zaś realizacji polityki publicznej. Trzeba przy tym podkreślić, że sytuacja w tej mierze nie zależy wyłącznie od dobrej woli lub sprawności urzędników, ale także od woli i sprawności samych organizacji, które w zdecydowanej większości wydają się tym wymiarem współpracy po prostu nie interesować. Także w tym zakresie jednak wyniki badań wskazują na wyraźną zmianę w stosunku do poprzednich lat.

Na poziomie centralnym (ryzykuję taką tezę, nie dysponując żadnymi argumentami empirycznymi – poza własną uczestniczącą obserwacją) organizacje stają się coraz częściej rzeczywistymi partnerami ministerstw i agencji rządowych we wspólnych projektach, opiniują akty prawne, przygotowują ekspertyzy i uczestniczą w konsultacjach społecznych. Na poziomie regionalnym biorą czynny udział w monitorowaniu realizacji programów finansowanych z funduszy strukturalnych, nawet jeśli możliwość ta jest zarezerwowana dla stosunkowo nielicznych organizacji, a sam skład komitetów monitorujących pozostaje przedmiotem gorących dyskusji. Na poziomie lokalnym coraz częściej angażują się czynnie w tworzenie lokalnego prawa i konsultowanie uchwał oraz programów (szczególnie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, co jednak trudno traktować jako sukces, biorąc pod uwagę, że już *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* w swoim pierwotnym brzmieniu z 2003 roku<sup>6</sup> wyraźnie obowiązywała samorządy do przygotowywania ich w taki właśnie sposób.

Według deklaracji samych urzędów, w 2008 roku komitety doradcze i inicjatywne z udziałem organizacji funkcjonowały w niemal 40% polskich gmin (najczęściej były to Rady Sportu oraz Komisje Rozwiązywania Programów Alkoholowych). Prawie

<sup>3</sup> Nie wszystkie wydatki na organizacje są precyzyjnie ujęte w klasyfikacji budżetowej.

<sup>4</sup> Badanie to w takiej skali zostało zrealizowane po raz pierwszy w 2009 roku. Na marginesie można zaznaczyć, że odsetek ten nie zwiększył się w porównaniu z poprzednimi edycjami badania.

<sup>5</sup> Wyniki dla 2008 roku – obliczenia własne na podstawie analizy sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Pozostałe wyniki – por. J. Herbst: *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

<sup>6</sup> DzU 2003, nr 93, poz. 873.

co druga (44%) gmina twierdziła, że konsultuje z organizacjami projekty aktów prawnych i dokumentów strategicznych (deklaracje te dotyczyły jednak głównie programu współpracy). Dwie na trzy gminy informowały o współpracy polegającej na „wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków” (cokolwiek by to miało znaczyć<sup>7</sup>). Połowa (52%) wskazywała także na formy współpracy niewymienione wprost w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w tym przede wszystkim wsparcie organizacyjne i lokalowe dla organizacji (udostępnianie lokali, sprzętu, pomoc administracyjna), informowanie organizacji o możliwościach pozyskania funduszy ze źródeł pozabudżetowych (na przykład środków Unii Europejskiej), ułatwianie organizacjom dostępu do prasy lokalnej, zapraszanie na posiedzenia organów urzędów<sup>8</sup>.

Nawet biorąc pod uwagę enigmatyczny charakter części tych deklaracji oraz to, że formy współpracy wskazujące na prawdziwie partnerski charakter wzajemnych relacji (takie, jak udział organizacji w planowaniu lokalnego budżetu<sup>9</sup>, dopuszczanie ich do procesu opiniowania ofert w organizowanych przez urząd projektach<sup>10</sup> czy włączenie w proces oceny rezultatów tych projektów<sup>11</sup>) były przez urzędników wskazywane znacznie rzadziej, wyniki te sugerują wyraźnie, że relacje między organizacjami i samorządem ewoluują. Wrażenie to wzmacniają zresztą deklaracje płynące z samego środowiska pozarządowego, uchwycone w badaniach Stowarzyszenia Klon/Jawor. Między 2006 a 2008 rokiem wyraźnie zwiększyło się natężenie kontaktów organizacji pozarządowych z administracją publiczną, szczególnie szczebla regionalnego (tak samorządową, jak i rządową) i centralnego, przy czym jednak w zdecydowanej większości wypadków kontakty te miały charakter sporadyczny. Zmniejszył się, choć nieznacznie, odsetek organizacji nieutrzymujących żadnych kontaktów z samorządem lokalnym (z 21 do

17%). Przy tym, co ważniejsze, wyraźnie zwiększył się odsetek tych, które kontakty takie traktują jako najistotniejsze dla osiągania swoich celów – według ostatnich dostępnych wyników (2008), taką fundamentalną rolę przypisuje samorządowi już prawie 55% organizacji (o 6 punktów procentowych więcej niż w 2006 roku). Z 28 do 36% zwiększył się zbiór organizacji świadomych uchwalenia na ich terenie rocznego programu współpracy z organizacjami (co w świetle deklaracji samorządowców i tak wydaje się wynikiem wstydlivym), z 47 do 50% – odsetek tych, które wiedzą o ogłaszaniu przez samorząd otwartych konkursów dla organizacji. Od 2004 roku dwukrotnie zmniejszył się za to odsetek organizacji przekonanych, że ich samorząd w ogóle nie współpracuje z organizacjami<sup>12</sup>.

### Gorzki smak zwycięstwa

Wygląda więc na to, że wieloletnie starania liderów sektora pozarządowego przynoszą dziś owoce – administracja otwiera się na współpracę z organizacjami pozarządowymi. Im bardziej jest to prawda, tym głośniejsze słychać pytanie: „Czy organizacje są na ten scenariusz gotowe?”. Jeśli zaś gotowe nie są, to jakie mogą być skutki gwałtownego wzrostu ich zależności od środków publicznych? W ostatnich miesiącach dodatkowym przyczynkiem do rozważenia tych zagrożeń stała się seria krytycznych artykułów i polemik dotyczących tezy o „NGO-izacji” polskiego ruchu pozarządowego (jakkolwiek dziwacznie by ten zarzut nie brzmiał). Zaczęło się od styczniowego tekstu Agnieszki Graff w „Gazecie Wyborczej”<sup>13</sup>, w którym organizacje pozarządowe zostały przedstawione jako rodzaj instytucjonalnych zombie – aideologiczne struktury, które zatraciły swoją „antysystemową tożsamość” (?) i stały się niczym więcej niż „trybem w neoliberalnej machinie”, podmiotami odpowiadającymi na potrzeby państwa, nie jego obywateli. Choć, w gruncie rzeczy, żadna ze stawianych przez

<sup>7</sup> Jest to jeden z typów współpracy pozafinansowej wymieniony w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, najbardziej enigmatyczny i najczęściej wskazywany przez samorządowców w badaniach Stowarzyszenia Klon/Jawor oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>8</sup> Obliczenia własne na podstawie wyników badania „Monitoring współpracy jednostek administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi”, zrealizowanego w 2009 roku przez Stowarzyszenie Klon/Jawor oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej na próbie ponad 2,2 tysiąca jednostek samorządu terytorialnego (w tym ponad 1,8 tysiąca gmin).

<sup>9</sup> Wskazywany przez 13% uczestniczących w badaniu urzędów szczebla gminnego.

<sup>10</sup> Wskazywany przez 12,5% urzędów gmin.

<sup>11</sup> Wskazywany przez 7,5% urzędów gmin.

<sup>12</sup> Por. M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce – Raport z badania 2008*, op. cit.

<sup>13</sup> Por. A. Graff: *Urządasy, bez serc, bez ducha*, „Gazeta Wyborcza”, 6 stycznia 2010 r.

autorkę tez nie jest nowa<sup>14</sup>, a wiele należy wręcz od lat do kluczowych wątków debaty nad kondycją sektora, tekst ten z całą pewnością był pożyteczny – skoro zelektryzował środowisko pozarządowe i pociągnął za sobą wiele mniej lub bardziej spolegliwych oraz mniej lub bardziej celnych polemik i uzupełnień (autorstwa Adama Bodnara i Jacka Kucharczyka, Wandy Nowickiej, Jakuba Wygnańskiego, Piotra Wciśliska, Jana Grzyskiego i Macieja Kassnera, Agnieszki Radwan-Röhrenscheff).

Skąd to nagłe ożywienie debaty? Z pewnością było ono związane z niepokojem, jaki wywołał artykuł Agnieszki Graff, która – zdaniem wielu osób – dopuściła się daleko idących uproszczeń. Wynikało ono także z siły oddziaływania medium, które opublikowało ten artykuł. Być może jest to jednak także przejaw rosnącej w środowiskach pozarządowych świadomości, że tym razem naprawdę jest o czym dyskutować: „NGO-izacja”, którą straszylismy się od co najmniej dziesięciu lat, przestaje być jedynie teoretycznym zagrożeniem, a staje się realnym wyzwaniem, przed którym staną polskie organizacje – nie wąska grupa korzystających ze środków unijnych, nie margines tych, które wyrastają z nowych ruchów społecznych i przeżywają gorzkie zderzenie własnej ideologii z praktyką pozarządowej egzystencji, ale sektor jako taki. Zdolność organizacji do pozostania takim partnerem<sup>15</sup> państwa, który nie tylko realizuje jego funkcje, ale także oferuje innowacyjność, elastyczność, kompleksowość (i wszystkie inne „-izmy” i „-ości”), a do tego niezależny punkt widzenia i pewien potencjał sprzeciwu wobec niewłaściwych praktyk lub źle sformułowanych

priorytetów polityki publicznej, wraz z zacieśnianiem się relacji trzeciego sektora z państwem zaczyna być kwestią podstawową.

Stawiając taką tezę, trzeba również zapytać o to, czy rzeczywiście już teraz obserwujemy negatywne procesy przewidywane przez teoretyków i obwieszczone przez przywołanych wyżej Agnieszkę Graff oraz Jana Grzyskiego i Macieja Kassnera. Czy za efektywnymi (a może jednak efekciarskimi?) sformułowaniami typu: „[...] społeczeństwo obywatelskie coraz mniej przypomina sen opozycjonistów o społecznej samoorganizacji. Coraz bardziej staje się kolejną rubryką do wypełnienia we wniosku o grant”<sup>16</sup> kryje się jakaś empiryczna treść (poza – być może – własnymi obserwacjami ich autorów)? Aby odpowiedzieć, trzeba wyjść od precyzyjnego określenia katalogu negatywnych procesów, jakie mogą wynikać dla sektora ze współpracy z państwem. Na szczęście zadanie to wykonano już wcześniej wielokrotnie. Tutaj przywołajmy dwa klasyczne teksty na ten temat, autorstwa Jennifer Brinkerhoff<sup>17</sup> oraz Michaela Lipsky’ego i Stevena Smitha<sup>18</sup>. Jennifer Brinkerhoff wyróżnia dwa kluczowe czynniki decydujące o kształcie relacji między trzecim sektorem i państwem (a precyzyjnie rzecz ujmując – o charakterze „partnerstwa” sektora z państwem): wzajemność (jako zasada określająca charakter relacji między sektorami) i tożsamość organizacji. Definiuje także dwa inne ważne pojęcia: „przewagę komparatywną” i „wartość dodaną partnerstwa”. Wzajemność oznacza tutaj stopień współzależności partnerów, a także, jak się wydaje, stopień zgodności ich celów. Jest tym większa, im mniejsze są dysproporcje

<sup>14</sup> Hasło „NGO-izacji” i portret sektora jako zbioru instytucji zajętych „przejadaniem publicznych pieniędzy” rysowała już w 2005 roku Mira Marody (por. M. Marody: *Spółczesność poobywatelska*, [w:] W. Wesółowski, J. Włodarek (red.): *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości: Polska, Europa, świat*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 211–219). Jej argumenty stanowiły mantrę analityków trzeciego sektora co najmniej od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, co postaram się niżej wykazać. Wcześniej jeszcze zbliżone tezy dotyczące politycznej kondycji organizacji społeczeństwa obywatelskiego formułowali tacy tytani myśli społecznej, jak Michel Foucault, który mówił o spetryfikowanych przez państwo organizacjach jako o „zaprzeczeniu społeczeństwa obywatelskiego”, czy Pierre-Félix Bourdieu (szersze omówienie tych i podobnych stanowisk można znaleźć we wspomniałym wyborze Jerzego Szackiego – por. *Ani książe, ani kupiec – obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, wybór tekstów i wstęp J. Szacki, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1997. Zob. też: J. Herbst: *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2005).

<sup>15</sup> Słowa „partnerstwo” używam świadomie – czuję się w obowiązku podkreślić, że moja perspektywa oglądu trzeciego sektora jest skrajnie odmienna od tej, którą wydaje się operować Agnieszka Graff. Uważam, że sektor ten nie jest i nie ma być ani przestrzenią niesformalizowanych ruchów społecznych, ani przestrzenią kontestacji państwa (nawet w Polsce i innych krajach społeczeństwa drugiego obiegu koncepcja antypolityki miała zastosowanie tylko w warunkach komunizmu), ale wręcz przeciwnie – przestrzenią instytucji i kohabitacji z państwem.

<sup>16</sup> J. Grzyski, M. Kassner: *Krytyka rozumu sponsorowanego*, „Gazeta Wyborcza”, 18 marca 2010 r.

<sup>17</sup> Por. J. Brinkerhoff: *Ramy definicyjne partnerstwa między sektorem rządowym i organizacjami non-profit*, [w:] J. Wygnański, A. Gałązka, J. Herbst (red.): *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe. Wybór tekstów*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

<sup>18</sup> S.R. Smith, M. Lipsky: *Non-Profits for Hire. The Welfare State in The Age of Contracting*, Harvard University Press, Cambridge–London 1993.

w relacjach międzysektorowych związane z korzyściami obu stron z kooperacji lub problemami wynikającymi z jej braku. Tożsamość jest funkcją zgodności działań organizacji z ich misją, podstawowymi wartościami i bazą społeczną, a w perspektywie instytucjonalnej oznacza zdolność organizacji do utrzymania ich cech specyficznych, dających im przewagę komparatywną w relacjach z administracją i tym samym budującą wartość dodaną partnerstwa. W wolnym tłumaczeniu, instytucjonalna tożsamość organizacji to jej *differentia specifica* (odmienność w stosunku do organów administracji) – powód, dla którego administracja może chcieć wchodzić z organizacją w relacje. Tak więc utrzymanie tej tożsamości, jak zauważa Jennifer Brinkerhoff, wytworza i umożliwia utrzymanie „wartości dodanej partnerstwa” (czyli wartości, która sprawia, że jest ono celowe dla obu stron).

Skrzyżowanie ze sobą obu tych kryteriów składa się na prostą typologię typów relacji między organizacjami i państwem. Optymalną sytuacją jest oczywiście wysoki poziom wzajemności w relacjach między partnerami przy jednoczesnej silnej tożsamości organizacji – to w tych warunkach mamy, zdaniem Jennifer Brinkerhoff, do czynienia z prawdziwym partnerstwem, w którym przewaga komparatywna organizacji jest wykorzystywana bez zagrożenia dla jej egzystencji i rozwoju. Niski poziom wzajemności w relacjach przy zachowaniu tożsamości organizacji odpowiada wzorowi kontraktowania, w którym organizacje występują wobec administracji w roli dostarczyciela usług. Relacja ta zakłada stabilną tożsamość organizacji i pozytywny związek między tą tożsamością a rezultatami jej działań – w ocenie administracji. Oczekiwania dotyczące tych rezultatów są jednak przez administrację ściśle określone i kontrolowane, co determinuje w pewien sposób działanie organizacji („formatuje” je zgodnie ze standardami zleceńodawcy) i wyznacza charakter relacji między partnerami. W sytuacji, kiedy brakuje silnej tożsamości, a organizacja świadcząca usługi ma bardzo mało niezależności, staje się przedłużeniem instytucji narzucającej jej tryb i standardy realizacji zadań. Przy wysokim poziomie wzajemności (czyli intensywnych relacjach i dużej zgodności celów działania instytucji) brak wyrazistej tożsamości organizacji może prowadzić do jej całkowitego oderwania od własnej bazy społecznej i absorpcji

agencji dominującego partnera. Zdaniem niektórych, nie tylko może prowadzić, ale po prostu nieuchronnie prowadzi.

**Tabela 2. Wymiary partnerstwa według Jennifer Brinkerhoff**

	Wzajemność		
	Niska	Wysoka	
Tożsamość organizacji	Silna	(b) kontraktowanie	(a) partnerstwo
	Słaba	(c) przedłużenie	(d) kooptacja i stopniowa absorpcja

Źródło: J. Brinkerhoff: *Ramy definicyjne partnerstwa między sektorem rządowym i organizacjami non-profit*, [w:] J. Wygnański, A. Gałązka, J. Herbst (red.): *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe. Wybór tekstów*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, s. 90.

Zwróćmy uwagę, że w modelu Jennifer Brinkerhoff kluczowe znaczenie przypisuje się dwóm kryteriom oceny kondycji organizacji w związkach z państwem. Pierwsze z nich (wzajemność) mówi o tym, do jakiego stopnia kompetencje organizacji („przewaga komparatywna”) są dostrzegane i w jakim stopniu organizacje występują wobec państwa w roli aktywnego aktora, nie tylko wykonawcy ustalonej poza nimi agendy. Drugie kryterium mówi o tym, jaka jest ich zdolność do kreowania tej agendy – a więc, powiedzmy, samosteroowność czy stabilność względem własnej misji. Jak jednak twierdzili Steven Smith i Michael Lipsky (dziesięć lat przed opublikowaniem tekstu Jennifer Brinkerhoff), są to *de facto* kryteria ze sobą sprzężone, i to w niepokojący z naszego punktu widzenia sposób<sup>19</sup>. Jak wynika z badań tych autorów, wzrost interakcji organizacji z państwem, szczególnie interakcji prowadzących się do realizacji przez organizacje zadań publicznych (a więc – opisując to językiem Jennifer Brinkerhoff – o „niskim” stopniu wzajemności), oznacza w dłuższej perspektywie ograniczenie, ostatecznie zaś upadek niezależności organizacji. W Stanach Zjednoczonych wczesnych lat dziewięćdziesiątych XX wieku miał on ograniczyć rolę organizacji obywatelskich w kształtowaniu własnych programów. Rozwój relacji z państwem oznacza więc, według klasyków, zagrożenie izomorfizacją organizacji pozarządowych i przekształceniem ich w *quangos* – podporządkowane rządowi ciała, których podstawową motywacją jest dostosowywanie się do wyznaczonej przez państwo agendy i konsumpcja środków publicznych. W tych warunkach rozwój sektora pozarządowego

<sup>19</sup> Poglądy Stevena Smitha i Michaela Lipsky’ego omówiła szerzej na łamach kwartalnika „Trzeci Sektor” Agnieszka Rymsza – por. A. Rymsza: *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3 [przyp. red.].

wego staje się ni mniej, ni więcej, tylko ekspansją państwa, niczym złego Mr. Smitha w Matriksie. Podstawowe uzasadnienie dla zwiększania roli organizacji w zarządzaniu publicznym – kryterium *state failure* czy koncept przewagi komparatywnej organizacji – traci sens.

Konkluzje autorów *Non-Profits for Hire* brzmią jak podzwonne dla pozarządówki. Pocieszając się, można zauważyć, że prawie dwadzieścia lat po opublikowaniu ich badań niewiele wskazuje na to, aby amerykański trzeci sektor (czy choćby te jego segmenty, których badaniem zajmowali się autorzy) miał się źle, na pewno zaś niewiele wskazuje na jego uzależnienie od państwa. Nie zmienia to jednak faktu, że konkluzje te niepokojąco współbrzmiały z przywoływanymi wyżej narzekaniami komentatorów w Polsce. Co więcej, w polskich warunkach wydają się brzmieć bardziej realistycznie. Jeśli charakter relacji z państwem zależy, jak chce Jennifer Brinkerhoff, od aksjologicznej i społecznej „dojrzałości” organizacji – jej tożsamości i wierności misji (w powszechnej opinii deficyt tej tożsamości jest jednym z najwyraźniejszych rysów polskiego sektora pozarządowego) – to poczucie zagrożenia wydaje się uzasadnione. W obliczu braku innych źródeł finansowania, w sytuacji formalnych, społecznych i świadomościowych ograniczeniach i utrudnieniach związanych z rozwijaniem przez organizacje własnej działalności zarobkowej (gospodarczej lub odpłatnej), pełniącej tradycji filantropii i wszystkich innych problemów, zanurzenie się w szerokiej rzece publicznych pieniędzy wydaje się strategią racjonalną (na marginesie trzeba zaznaczyć, że w praktyce, zwłaszcza na poziomie lokalnym, wcale nie jest to takie łatwe). Dopóty, dopóki nie oznacza to rezygnacji z własnych przekonań dotyczących tego, co i jak warto robić, wszystko jest w porządku. W polskich warunkach nie jest jednak wcale pewne, czy taka rezygnacja (świadoma czy nieświadoma) nie następuje, zwłaszcza jeśli dokonuje się przy aplauzie i zachętach ekspertów, cieszących się z rozwoju „partnerstwa”.

### Na tropie degeneracji, czyli dziesięć grzechów mniemanych sektora pozarządowego w Polsce

Czy zarysowany scenariusz swoistej degeneracji polskiego trzeciego sektora znajduje jakieś potwierdzenie w faktach? Jeśli alarmistyczne głosy dotyczące ewolucji sektora są zasadne, to powinien on podlegać licznym obserwowalnym zjawiskom. Pierw-

szym z nich powinien być, według teorii, pewien koniunkturalizm, przejawiający się tak w samej skłonności do zakładania organizacji (tam, gdzie publicznych pieniędzy dla organizacji jest więcej), jak i w wyborze obszarów i form realizowanych przez nie działań (przede wszystkim tych dofinansowywanych ze środków publicznych). Drugim – ograniczenie skali działań i wysiłek związany z kontrolą ze strony administracji. Trzecim – zanik tożsamości organizacji, skłonność do odchodzenia od własnej misji. Czwartym – uzależnienie organizacji od wsparcia publicznego i rezygnacja z innych źródeł wsparcia. Piątym – fragmentaryzacja sektora, jego atomizacja (wycofywanie się z sieci i federacji). Szóstym – utrata przewagi komparatywnej w świadczeniu usług: wzrost kosztów ich świadczenia, dostosowanie do standardów usług świadczonych w sektorze publicznym. Siódmym – specjalizacja, czyli koncentracja na wąskiej palecie działań. Osmym – patologie związane z procesem kontraktowania i rozliczania usług: *creaming* (dobieranie beneficjentów „optymalnych” z punktu widzenia wskaźników osiągnięcia celów), ograniczenie horyzontu działań organizacji do wskaźników dotyczących beneficjentów. Dziewiątym – negatywnie pojmowana profesjonalizacja: odrywanie się organizacji od jej bazy społecznej i od społeczności lokalnej (wolontariat) na rzecz modelu pracy zawodowej. Dziesiątym – wypalenie liderów, którzy w zderzeniu z administracyjną machiną powoli poddają marzenia, dla których decydowali się stworzyć organizacje, i koncentrują się na utrzymaniu ich przy życiu.

Wszystkie te symptomy – dziesięć grzechów głównych organizacji sponsorowanych ze środków publicznych – składają się na spis treści poważnego raportu, który można i warto byłoby napisać. Ramy niniejszego tekstu pozwalają odnieść się do nich jedynie najbardziej skrótowo. Co do pierwszego z wymienionych „grzechów” (koniunkturalizm), dostępne dane nie są jednoznaczne. Z całą pewnością nie wspierają tezy, że wzrost dostępu do publicznych środków przekłada się na wzrost liczby organizacji powstających jakoby wyłącznie ze względu na te środki. Jest wręcz przeciwnie – w ostatnich latach zwiększeniu puli środków publicznych towarzyszy spadek liczby nowo powstających organizacji<sup>20</sup>, przy czym jestem daleki od łączenia obu zjawisk. W perspektywie terytorialnej sytuacja przedstawia się nieco inaczej – istotnie, organizacje powstają częściej

<sup>20</sup> Por. M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce – Raport z badania 2008*, op. cit.

tam, gdzie wydatki na ich działania są większe. Można jednak domniemywać, że jest to po części związek pozorny. Sektor rozwija się przede wszystkim na terenach zurbanizowanych i tam też w największym stopniu rośnie skala wydatków publicznych na organizacje (cóż w tym dziwnego, że administracja wydaje więcej pieniędzy na organizacje tam, gdzie organizacja jest więcej).

Zdecydowanie ciekawsze są z tego punktu widzenia statystyki dotyczące koniunkturalizmu w sferze obszarów i form działań organizacji. Co do szeroko pojętych pól ich działań, sytuacja w Polsce pozostaje od lat niezmienna – w badaniach<sup>21</sup> nie zarejestrowano w ostatnich sześciu latach żadnych fluktuacji związanych z najważniejszymi obszarami działań organizacji. Teoretycznie, w warunkach „dostosowywania misji” do zmieniającej się politycznej agendy, należałoby takich fluktuacji oczekiwać. Nie oznacza to jednak, niestety, że polski sektor pozarządowy ma tak sztywny kręgosłup – oznacza raczej, że deklaracje organizacji dotyczące najważniejszych obszarów ich działalności są niezwiązane z rzeczywistą treścią ich działań. Choć więc na pytanie o „jedno najważniejsze pole działań” polskie organizacje od lat odpowiadają podobnie (zgodnie z zapisami swoich statutów), to pytane o inne podstawowe pola działań wyraźnie różnią się w odpowiedziach. Różnice te są jeszcze wyraźniejsze, kiedy zamiast o pola działań pytamy o formy, przez które te działania są realizowane. Ostatnie cztery lata to gwałtowny przyrost odsetka organizacji, które deklarują, że zajmują się działalnością edukacyjną, a ściślej rzecz biorąc – szkoleniami. Choć paralela między tymi wynikami i paletą typów działań wspieranych w publicznych programach jest wyłącznie domysłem, narzuca się sama. Jeśli chodzi o koszty nadmiernej kontroli ze strony organizacji, statystyki z ostatniej edycji badań Stowarzyszenia Klon/Jawor nie pozostawiają wątpliwości, że problem istnieje – liderzy organizacji, w których dominują przychody ze źródeł publicznych, zauważalnie częściej narzekali na nadmierną kontrolę. Prawie co piąty (18%) stwierdził, że były one wyraźnie odczuwalne (wśród organizacji o mniejszym znaczeniu środków publicznych takich deklaracji było mniej – 13%). Co więcej, tylko jeden na trzech przedstawicieli takich organizacji tego problemu w ogóle nie dostrzegł (w porównaniu z 43% wśród organizacji, dla których środki publiczne nie były dominującym źródłem przychodów). Ponownie

jednak można zapytać, czy wyniki te same w sobie mogą być traktowane jako „dowód w sprawie” – związek między natężeniem związków z administracją a natężeniem problemów z nimi związanych jest w końcu dość oczywisty. Niemniej, świadczy o tym, że publiczne granty mają swoją cenę.

Inaczej jest w wypadku wyników dotyczących subiektywnego poczucia zagrożenia dla tożsamości organizacji czy jej misji. Tutaj analizy nie tylko nie wykazały statystycznie istotnego, pozytywnego związku między finansowaniem publicznym a natężeniem takiego poczucia, ale wykazały wręcz (bardzo słaby) statystycznie istotny związek o odwrotnym kierunku. Jest jednak jasne, że nie może to być żaden argument w dyskusji na temat zagrożeń związanych z finansowaniem publicznym, dlatego nie warto się nad nim rozwodzić.

Co do symptomu czwartego – uzależnienia od środków publicznych i rezygnacji z innych środków – istniejące dane nie dają żadnych podstaw do postawienia tezy, że korzystanie ze środków publicznych wywołuje tego rodzaju konsekwencje. Owszem, organizacje korzystające głównie ze źródeł publicznych rzadziej korzystają z innych źródeł, jest to jednak raczej tautologia niż prawidłowość warta dalszej eksploracji. Trudno na tej podstawie wnioskować o przyczynowo-skutkowym charakterze tego związku, jeśli zaś próbować, to z równym powodzeniem można by uzasadnić tezę, że korzystanie ze środków publicznych jest konsekwencją braku innych źródeł przychodu. Symptom piąty nie znajduje uzasadnienia w danych empirycznych, podobnie zresztą jak symptom szósty, przy czym w wypadku tego ostatniego problematyczna jest jakość danych mówiących o efektywności działań organizacji (na przykład własne deklaracje dotyczące kosztów administracyjnych). Wyniki badań nie ujawniają też występowania symptomu siódmego – ani sam fakt finansowania działań organizacji ze środków publicznych, ani udział tego finansowania w budżecie organizacji nie przekładają się w żaden sposób na różnice związane z szerokością spektrum działań organizacji: czy to w kategoriach ich deklaracji dotyczących podstawowych pól działań, czy w kategoriach szczegółowych działań. To bardzo ważne, wskazuje bowiem na rzeczywisty, dość cyniczny charakter motywacji decydujących o wchodzeniu organizacji w relacje z publicznymi sponsorami (więcej na ten temat niżej).

<sup>21</sup> Konkluzje te opierają się na analizie wyników z trzech edycji reprezentatywnych badań sektora pozarządowego w Polsce, zrealizowanych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w 2004, 2006 i 2008 roku.

Ósmy symptom nie może być opisany na podstawie ogólnopolskich, siłą rzeczy dość ogólnych badań – identyfikuje się go zresztą jako „chorobę” właściwą tylko szczególnym typom organizacji i pewnym formom kontraktowania (na przykład organizacje świadczące usługi rynku pracy, usługi socjalne czy opieki zdrowotnej).

Symptom dziewiąty można już opisać, przy czym wyniki analiz nie są w jego wypadku jednoznaczne. Potwierdza się bezdyskusyjnie część prawdy o profesjonalizacji organizacji korzystających z pieniędzy publicznych – jednostki, dla których środki te stanowią największą część przychodów, zdecydowanie częściej korzystają z płatnej pracy (prawie 40% organizacji ze stałym personelem i 18% zatrudniających ludzi okazjonalnie, w porównaniu z odpowiednio 25% i 13% wśród organizacji niekorzystających ze środków publicznych lub korzystających z nich w umiarkowanym stopniu). Nie oznacza to jednak, że jednostki takie rzadziej korzystają z pomocy wolontariuszy. Wręcz przeciwnie – korzystają z niej częściej (51% organizacji z przewagą środków publicznych, 40% pozostałych). Być może należy to łączyć ze szczególną kompozycją tego segmentu sektora pod względem obszarów działań – wyraźną przewagą klubów sportowych.

Związek między korzystaniem z publicznych środków a zatrudnianiem płatnego personelu jest dość oczywisty (zwłaszcza gdy chodzi o środki centralne i europejskie), ale też niezależny od wielkości organizacji – uwidacznia się tak w wypadku organizacji małych, jak i dużych. Zależność między finansowaniem ze środków publicznych i korzystaniem z pracy wolontarystycznej również wydaje się niezależna od wielkości organizacji, choć nie tak jednoznacznie, jak to jest w wypadku pracowników płatnych (charakteryzuje przede wszystkim organizacje najmniejsze i stosunkowo duże). Organizacje korzystające głównie z pieniędzy publicznych nie różnią się także od innych pod względem (deklarowanego) poziomu aktywności ich członków (rzecz jasna, pytanie dotyczyło organizacji członkowskich). Badania sondażowe nie ujawniają także symptomu dziesiątego – choć „wypalenie liderów” czy „brak osób skłonnych zaangażować się w działania organizacji” należą do często wskazywanych problemów organizacji (narzeka na nie odpowiednio 28 i 52%

ogółu organizacji), to narzekania te nie są w żaden sposób związane z tym, w jaki sposób organizacje finansują swoje działania.

Oczywiście analizy te nie pretendują do miana ostatecznych ani nawet pierwszych „dowodów w sprawie”. Pretendują jednak do miana poszlak lub tropów. Wynika z nich tyle, że choroba, którą tak stanowczo diagnozują krytycy sektora, albo nie jest tak poważna, jak sądzą, albo jeszcze nie jest tak poważna. Naturalną odpowiedzią na taką tezę może być zakwestionowanie powyższych wyników jako artefaktów (zgodnie ze starą zasadą, że jeśli dane nie pasują do naszych opinii, to tym gorzej dla danych). Są to, bezsprzecznie, wyniki przyczynkarskie i niepełne. Wymagają weryfikacji. Niemniej, nawet one pokazują, że pewne niepokojące zjawiska utożsamiane zwykle z „przejęciem” sektora pozarządowego przez państwo bezsprzecznie zachodzą. Pokazują jednak również, że konsekwencje związane z korzystaniem z publicznych środków nie muszą być tak jednoznacznie negatywne, jak się to rysuje, i że zależą od wielu czynników, wśród których nie najmniej ważnym jest zapewne pomysł poszczególnych organizacji na same siebie. Zeby jednak „nie iść we frazesy”, ograniczmy się do konkluzji najbardziej wstrzeźliwej: należy unikać dużego kwantyfikatora w piętnowaniu zjawisk, które dotyczą zapewne dość wąskiej grupy organizacji.

Często odnoszę wrażenie, że autorzy wypowiedzi krytykujących „ugrantowanie” sektora pozarządowego czerpią inspiracje nie z analizy danych dotyczących rozwoju trzeciego sektora w Polsce, ale albo z języka teorii, albo z debat dotyczących realiów Europy Zachodniej lub Stanów Zjednoczonych. Mówiąc prościej – że mówią oni o jakimś abstrakcyjnym trzecim sektorze albo o organizacjach, które znają, nie o zbiorze ponad 70 tysięcy instytucji (tyle ich realnie jest, zgodnie z ostatnimi szacunkami Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie wyników SOF-1<sup>22</sup>) codziennie zmagających się z polską rzeczywistością. Sektor ma być zagrożony „przejęciem” przez państwo, przymuszony do przyjęcia obcych sobie wzorów działania, standardów, regulacji, ograniczeń. Aby jednak to nastąpiło, takie zewnętrzne standardy muszą być ustalone, a rozstrzygnięcia związane z dystrybucją środków publicznych – oparte na jakimkolwiek namyśle czy jakiegokolwiek logice.

<sup>22</sup> SOF-1 to badanie stowarzyszeń i fundacji, realizowane przez Główny Urząd Statystyczny. Badanie to ma charakter pełny (teoretycznie zakłada pozyskiwanie danych od wszystkich działających stowarzyszeń, fundacji i inaczej sklasyfikowanych organizacji społecznych). Wyniki badania za 2008 rok są dostępne pod adresem: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_os\\_wstepna\\_informacja\\_nt\\_wyn2008.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_os_wstepna_informacja_nt_wyn2008.pdf) [dostęp: 18 kwietnia 2010 r.].

Niestety, często odnoszę wrażenie, że takiego namysłu, nawet opartego na złych standardach, w administracji brakuje. Choć przywołane wyżej statystyki dotyczące skali publicznego wsparcia dla organizacji są istotnie szokujące, to trzeba pamiętać, że w znacznej części (w wypadku większości klubów sportowych?) wsparcie to ma charakter rutynowy. Myśląc o związanych z tym procesach, niepotrzebnie myślimy kategoriami właściwymi dla procesów rekrutacji do projektów europejskich, dużych projektów ze środków rządowych, w kategoriach dylematów największych organizacji czy w ogóle w kategoriach strategicznych. To prawda, że to właśnie ich strategie w największym stopniu decydują o wahańcach na skali „uzależnienia” sektora od publicznych środków. Można też jednak powiedzieć, że to one właśnie w najmniejszym stopniu są narażone na opisane wyżej niebezpieczeństwa. To one – ze względu na swoją pozycję, dywersyfikację źródeł finansowania, wpływy – są zdolne wchodzić w dyskusje, a nawet konflikty dotyczące priorytetów w wydatkowaniu publicznych środków, sposobu ich wydatkowania czy rozliczania (tak w zakresie własnych projektów, jak i w zakresie regulacji dotyczących sektora jako takiego). I korzystają z tej okazji (wiem, co mówię, ponieważ miałem okazję wielokrotnie w takich zwycięskich konfliktach uczestniczyć). One wreszcie – przynajmniej to szczerze – są najbardziej wyćwiczone w sztuce takiego pisania i prowadzenia projektów, aby były one zarazem zgodne z zapisami konkursowymi i z ich własnymi przekonaniem dotyczącymi tego, co warto robić. Być może zabrzmiało to enigmatycznie, ujmę więc rzecz dobitniej: w przeciwieństwie do polskich piłkarzy, polskie organizacje wiedzą, jak kiwać. Nie, nie oszukiwać – raczej przemyślać działania, które rzeczywiście chcą realizować, wśród tych, których domaga się sponsor. To też choroba, ale inna niż ta, której tak obawiają się przywołani wyżej krytycy „ugrantowienia” sektora.

Dużo gracze, zdolni do konfliktu, postawienia na swoim, kreowania debaty z administracją, stanowią jednak margines sektora, i nawet margines tej jego części, która korzysta z publicznych środków. Stosunkowo wąską grupę stanowią także organizacje, którym strona publiczna rzeczywiście narzuca jakieś twarde standardy realizacji publicznych zadań – tak może być na przykład w zakresie niektórych usług ochrony zdrowia czy usług socjalnych

i pomocy społecznej. W Polsce zdecydowana większość organizacji, które opierają się głównie na publicznym finansowaniu, to te finansowane „z nawyku”. Najgorsze, co mogłoby je spotkać, to polityczne wahańcia w lokalnych kręgach władzy (być może to jedna z tajemnic trwałości układów politycznych w Polsce lokalnej?).

Nie ukrywam, że nie podoba mi się modny dziś styl komentowania rozwoju polskiego sektora, który cechuje niebezpieczne słowotwórstwo i skłonność do popadania w przesadę. Niemniej, trudno mi się nie zgodzić, że sama treść przywołanych wyżej komentarzy zasługuje na poważne potraktowanie. Nawet jeśli nie znajduje wyraźnego potwierdzenia w faktach (niewyraźne potwierdzenie chyba jednak znajduje?), to trudno na tej podstawie zdyskredytować wszystkie padające w dyskusji argumenty. Z drugiej strony, trudno też jednak oczekiwać, że gwałtowny wzrost poziomu finansowania organizacji przez państwo nie przełoży się w żaden sposób na charakter ich działalności. Sęk jednak w tym, że wpływ ten byłby tym mniejszy, im bardziej polityka państwa wobec organizacji odpowiadałaby strategii „wspierania” działań sektora, nie zaś po prostu wykorzystywania go do realizacji własnych zadań administracji i narzucania mu tym samym zewnętrznej agendy. Być może zresztą symptomów choroby polskiego sektora nie należy wcale poszukiwać metodą analiz szeregów czasowych – operacja ta opiera się bowiem na założeniu, że sektor był kiedyś zdrowy i niezależny, jego kłopoty zaś są stosunkowo świeże. Przeciwnicy takiego poglądu chętnie przywołają komunał, że od początku jest on enklawą w biernym i wycofanym ze sfery publicznej społeczeństwie, a jego podległość wobec administracji – zwłaszcza na terenach wiejskich<sup>23</sup> – od samego początku gwarantuje brak innych źródeł finansowania oraz przeregulowanie wszelkich działań organizacji, od przepisów podatkowych po regulacje dotyczące zbiorów publicznych czy bezpieczeństwa i higieny pracy.

Niezależnie od tego, do jakiego stopnia jest to prawda, nie podlega chyba dyskusji, że zjawisko dalszego pompowania publicznych środków w polski sektor pozarządowy w jego obecnej kondycji jest groźne. Nie jest ono jednak groźne samo w sobie – jest groźne w tej mierze, w jakiej organizacje są w relacjach z administracją niekompetentne,

<sup>23</sup> Jak zresztą wynika z cytowanych już badań, co trzecia organizacja pozarządowa na wsi ma przynajmniej jednego przedstawiciela piastującego funkcję publiczną w samorządzie – por. M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce – Raport z badania 2008*, op. cit.

indyferentne, zewnątrzsterowne. W kwestii otwierania administracji na sektor pozarządowy zrobiono w Polsce naprawdę wiele. Może już czas ponownie skoncentrować wysiłki na otwieraniu sektora pozarządowego. Brzmi to protekcyjnie. Nie chodzi jednak o to, żeby na siłę przyuczać organizacje do współpracy z administracją czy angażować w relacje z państwem. Współpraca nie jest celem samym w sobie, a społeczeństwo obywatelskie to miejsce dla każdego: i dostawcy usług, i rzeczników interesów organizacji pozarządowych, i kontestatorów, i ruchów społecznych, tak politycznie apolitycznych i tak nieformalnych, jak tylko życzy sobie tego Agnieszka Graff. Jeśli jednak uznajemy (a ja taką wiarę wyznaję), że organizacje pozarządowe są warte tyle, ile są w stanie wnieść w życie społeczności, na rzecz których działają, to warto, aby potrafiły i chciały o swoich działaniach rozmawiać z innymi aktorami tych procesów. Zwłaszcza tymi, od których biorą pieniądze. Pieniądze – publiczne czy nie – nie psują organizacji. Psują je ludzie – tak wewnątrz organiza-

cji, jeśli brakuje im kręgosłupa, jak i na zewnątrz, jeśli nie pojmują odmienności sektora, nie rozumieją korzyści wynikających z tej odmienności i nie są skłonni przyjąć, że organizacje to nie tylko wykonawcy zadań, ale także doradcy, strażnicy, animatorzy. Mogą pomóc właściwie określić priorytety związane z wydatkowaniem środków publicznych, najkorzystniejsze sposoby wydatkowania środków, zoptymalizować decyzje związane z ich dystrybucją itp. Jeśli chcą. A czy chcą? Czy widzą w administracji potencjalnego partnera, czy tylko sponsora lub przeciwnika? Czy zależy im na rozwoju – jeśli nie lokalnym, to chociaż własnym – czy na świętym spokoju? Moim zdaniem, odpowiedź na to pytanie wyznacza dziś ostateczną ocenę kondycji sektora.

Jan Herbst jest socjologiem, ekspertem do spraw badań Stowarzyszenia Klon/Jawor oraz Fundacji Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.