współpraca

wspolpraca.indd 1 2011-07-31 21:47:56

Stowarzyszenie Kujawsko-Pomorski Ośrodek Wsparcia Inicjatyw Pozarządowych TŁOK

Przedruki lub przenoszenie całości lub części tej publikacji na inne nośniki możliwe wyłącznie za zgodą właścicieli praw autorskich.

Autorzy:
Jacek Gądecki
Mateusz Kucz
Miłosz Ukleja

Projekt graficzny serii i skład:
Agata Wajer-Gądecka
www.poleznaku.pl

Korekta:
Krzysztof Kanabaj

Publikacja współfinansowana ze środków
Unii Europejskiej w ramach
Europejskiego Funduszu Społecznego.

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Publikacja dystrybuowana bezpłatnie
ISBN 978-83-925308-3-1
Toruń 2011

wspolpraca.indd 2 2011-07-31 21:47:56

współpraca

diagnoza współpracy między jednostkami pomocy społecznej i organizacjami pozarządowymi z terenu województwa kujawsko-pomorskiego

Jacek Gądecki
Mateusz Kucz
Miłosz Ukleja

Stowarzyszenie Kujawsko-Pomorski Ośrodek Wsparcia Inicjatyw Pozarządowych Tłok

wspolpraca.indd 3 2011-07-31 21:47:56

SPIS TREŚCI

7 PODZIĘKOWANIA

9 WSPÓŁPRACA – WPROWADZENIE DO BADAŃ

11 Metody badań
12 Struktura książki
14 Uwarunkowania współpracy przy rozwiązywaniu problemów społecznych
18 Główne wnioski z badań i rekomendacje

24 ANALIZA STRATEGII ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH ORAZ PROGRAMÓW AKTYWNOŚCI LOKALNEJ

25 Charakterystyka badanej próby
26 Okres, na jaki uchwalono strategie
27 Autorstwo strategii i metody ich tworzenia
32 Problemy społeczne występujące w strategiach
32 Diagnoza stanu obecnego
33 Prognoza stanu przyszłego
34 Szczegółowe obszary problemowe i grupy, do których kierowane są działania omawiane w strategiach
36 Harmonogramy strategii
39 Określone cele oraz zadania odpowiadające przedstawianym celom
40 Monitoring i finansowanie strategii
42 Odwołania do dokumentów występujące w strategiach
46 Odwołania do dokumentów krajowych
47 Odwołania do dokumentów dotyczących organizacji pozarządowych
52 Język strategii
53 Podsumowanie

55 DIAGNOZA JEDNOSTEK POMOCY SPOŁECZNEJ Z TERENU WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

55 Struktura próby
58 Stan wiedzy badanych na temat organizacji pozarzą dowych i ich działań

63 Kontakt z organizacjami pozarządowymi
68 Współpraca z organizacjami pozarządowymi
72 Ocena pracy organizacji pozarządowych
76 Podsumowanie

78 DIAGNOZA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z TERENU WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

78 Struktura i działania organizacji w województwie kujawsko-pomorskim
80 Doświadczenie organizacji
82 Realizowane działania i źródła ich finansowania
84 Liczba beneficjentów projektów
86 Współpraca z JPS
89 Potencjał współpracy
94 Idealna współpraca
96 Podsumowanie

98 BADANIA FOKUSOWE WŚRÓD PRACOWNIKÓW JPS I NGO

98 Cechy współpracy pomiędzy JPS a NGO
101 Potencjał instytucji w zakresie współpracy
104 Doświadczenia współpracy JPS i NGO
108 Bariery we współpracy
112 Szanse na współpracę
113 Podsumowanie

115 REKOMENDACJE

159 ZAŁĄCZNIK I. KWESTIONARIUSZ DESK-RESERCH

163 ZAŁĄCZNIK II. KWESTIONARIUSZ ANKIETY NGO

169 ZAŁĄCZNIK III. KWESTIONARIUSZ ANKIETY JPS

178 LITERATURA

182 O AUTORACH

183 O PROJEKCIE

184 O TŁOKU

PODZIĘKOWANIA

Serdecznie dziękujemy za pomoc w realizacji badań wszystkim Respondentkom i Respondentom, którzy poświęcili swój czas na udział w badaniach, Uczestnikom i Uczestniczkom zogniskowanych wywiadów grupowych za udział w bardzo inspirujących sesjach.

Szczególne podziękowania za pracę i wysiłek włożony w realizację badania składamy całemu zespołowi badawczemu: Idze Sypek, Katarzynie Lis, Agacie Grzecznowskiej, Krzysztofowi Kanabajowi oraz Ziemowitowi Socha.

Autorzy

wspolpraca.indd 7 2011-07-31 21:47:56

WSPÓŁPRACA – WPROWADZENIE DO BADAŃ

Temat współpracy między sektorem administracji publicznej, w tym jednostek pomocy społecznej, a organizacjami pozarządowymi doczekał się licznych opracowań. Rola organizacji pozarządowych w organizowaniu i realizowaniu zadań polityki społecznej w środowisku lokalnym od początku lat dziewięćdziesiątych minionego wieku ustawicznie rośnie. Pole pomocy społecznej, zwłaszcza w naszym województwie, stanowi dominujący obszar działań organizacji pozarządowych.

Jeśli spojrzymy nie tylko na liczbę organizacji, ale i liczbę inicjatyw podejmowanych w tym zakresie i we współpracy z jednostkami pomocy społecznej wyraźnie dostrzeżemy, że trudno podważyć rolę współpracy międzysektorowej w tej sferze. Możemy więc stwierdzić, za autorami Analizy aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym, że obecnie pytanie nie brzmi już „Czy współpracować?", ale „Jak współpracować?" (Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec 2006: 9). Pytanie badawcze, które stawialiśmy sobie opracowując prezentowane tutaj badania brzmiało więc: jak realnie wygląda współpraca międzysektorowa w naszym województwie.

Podstawowym celem badań prezentowanych w niniejszej publikacji było określenie poziomu realnej współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowym (NGO) i jednostkami pomocy

wspolpraca.indd 9 2011-07-31 21:47:56

społecznej (JPS) z terenu województwa, zdiagnozowanie funkcjonujących programów i rozwiązań, jakie zakładają współpracę oraz wskazanie na sfery, w których współpraca mogłaby zostać usprawniona.

Będąc jednocześnie aktywistami działającymi w organizacjach pozarządowych i badaczami zdajemy sobie sprawę, że często perspektywa trzeciego sektora dominuje w refleksji nad stanem współpracy międzysektorowej. Zgadzamy się z uwagami Katarzyny Górniak, która zauważa, że: „dostępna literatura dotycząca tego tematu [współpracy międzysektorowej – autorzy] przyjmuje zazwyczaj perspektywę trzeciego sektora. Uwarunkowania są opisywane i analizowane głównie przez pryzmat doświadczeń organizacji pozarządowych i ich działań, niewiele uwagi poświęca się zaś procesowi współpracy i jego czynnikom z punktu widzenia administracji publicznej. Po drugie, o uwarunkowaniach współpracy pisze się głównie negatywnie, podając takie okoliczności i sytuacje, które stanowią przeszkody i trudności, rzadko podejmując temat warunków, które współpracę wzmacniają lub utrwalają" (Górniak 2011: 24).

Diagnozę tę uznajemy za trafną, stąd też nasza decyzja o podjęciu kompleksowych badań dotyczących współpracy między jednostkami pomocy społecznej i organizacjami pozarządowymi działającymi w tej sferze, które obejmują zarówno sferę dokumentów regulujących współpracę, opinie obu stron oraz wyniki wspólnych dyskusji prowadzonych w trakcie wywiadów grupowych.

Triangulacja metod badawczych stanowiła priorytetowe założenie naszego projektu: pragnęliśmy uchwycić bowiem realny wymiar współpracy. Stąd punktem wyjścia do badań pozostawały dokumenty regulujące ramy takiej współpracy, jej obszary, formy oraz miej-

wspolpraca.indd 10 2011-07-31 21:47:56

sce, jakie w rozwiązywaniu kwestii społecznych przypada organizacjom pozarządowym. Wnioski, które pozwoliła nam wysnuć analiza dokumentów strategicznych zostały skonfrontowane z opiniami przedstawicielek i przedstawicieli jednostek pomocy społecznej (jeśli było to tylko możliwe – tych odpowiedzialnych za współpracę z NGO) oraz liderów i liderek lokalnych organizacji pozarządowych. Ostatnią wykorzystywaną przez nas metodą pozostawał zogniskowany wywiad grupowy.

Metody badań

W trakcie badań (okres od grudnia 2010 do maja 2011 roku) wykorzystano następujące metody badawcze:

- **analiza treści (desk research)** – celem badania przy użyciu narzędzia analizy treści było m.in. zwrócenie uwagi na wspólne działania obu badanych podmiotów. Jednostką analizy były dokumenty strategiczne: Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych (SRPS), które badało troje socjologów. Przygotowane uprzednio narzędzie (w oparciu o pilotażowe badania nad kilkoma strategiami) posłużyło do wnikliwej analizy dokumentów. Zapisy w strategiach należy oceniać zarówno w warstwie strategicznej (w tym powiązania z innymi dokumentami), jak i realizacyjnej i to w wymiarze formalnym (sposób realizacji) jak i merytorycznym (efekty realizacji) [Skrzypiec 2006].
- **badania CATI** – celem badania telefonicznego była diagnoza działalności JPS i NGO oraz ocena możliwości współpracy deklarowana przez respondentów. Badania przeprowadzono za pomocą zestandaryzowanego kwestionariusza pytań, z którego ankieterki odczytywały pytania badanym. W badaniach CATI wzięli udział przedstawiciele i przedstawicielki 75

wspolpraca.indd 11 2011-07-31 21:47:56

jednostek pomocy społecznej i 75 organizacji pozarządowych funkcjonujących głównie w sferze pomocy społecznej. Część odpowiedzi na zadawane pytania stanowiły obszerniejsze wypowiedzi respondentów (pytania otwarte), które zdecydowaliśmy się dokładnie zaprezentować Państwu w publikacji. Rozmowa telefoniczna w przypadku obu rodzajów podmiotów trwała średnio około 15 minut.

- **zogniskowane wywiady grupowe** – celem badania było poznanie autentycznych opinii pracowników JPS i przedstawicieli NGO, zanalizowanie dostrzeganych przez w/w przeszkód, ograniczeń i braków we współpracy oraz dostrzeżenie szans i możliwości poprawy skuteczności wspólnych działań. W trakcie czterech wywiadów fokusowych zaproszeni goście (dla zachowania parytetu pomiędzy środowiskami na każdy wywiad zapraszano równą liczbę przedstawicieli JPS i NGO) mieli okazję porównać swoje opinie ze zdaniami innych uczestników i uczestniczek wywiadu, co w zasadniczy sposób wpłynęło na postulaty dotyczące współpracy. Badania fokusowe okazały się ciekawym polem do uzyskania pogłębionych opinii i stanowisk, których nie uzyskaliśmy przy pomocy wcześniej wykorzystywanych metod. Respondenci mieli możliwość wyrażania swoich poglądów i przysłuchiwania się opiniom innych. Zależało nam bowiem na dotarciu nie tylko do sfery racjonalnej, ale również do głębszej warstwy emocji. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że fokusy pozwalają wyciągnąć trafne wnioski na temat istoty interesujących nas zjawisk.

Struktura książki

Książka została pomyślana tak, by odzwierciedlała sekwencję badań i użyte w nich metody. Składa się więc z czterech rozdziałów, z których

wspolpraca.indd 12 2011-07-31 21:47:56

każdy stanowi osobną całość i może być potraktowany jako rodzaj oddzielnego raportu.

W rozdziale pierwszym prezentujemy wyniki badań strategii. Przeanalizowaliśmy łącznie dokumenty przygotowane na potrzeby 122 ze 165 funkcjonujących w regionie jednostek pomocy społecznej (JPS) z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. Przyglądając się Strategiom Rozwiązywania Problemów Społecznych (SRPS) oraz Programom Aktywności Lokalnej (PAL) zadaliśmy sobie pytanie o to, jakie elementy powinny zostać zawarte w dokumencie, by ten był w stanie w rzetelny i adekwatny sposób opisać lokalne realia i problemy, a przede wszystkim po to, by faktycznie mógł służyć rozwiązywaniu problemów społecznych.

W rozdziale drugim prezentujemy diagnozę współpracy w oparciu o opinię przedstawicieli i przedstawicielek jednostek pomocy społecznej (JPS) działających na terenie województwa. Badanie przeprowadzono na reprezentatywnej, losowej próbie 75 podmiotów. Liczba poszczególnych typów jednostek w próbie odpowiada populacji. W próbie w niewielkim stopniu nadreprezentowane są MGOPS i MOPR. 88% badanych instytucji realizuje projekt systemowy, a 84% realizuje Program Aktywności Lokalnej.

Rozdział trzeci przedstawia diagnozę współpracy z perspektywy organizacji pozarządowych (NGO), które swymi działaniami obejmują sferę problemów społecznych. Badanie CATI przeprowadzono na reprezentatywnej, losowej próbie 75 podmiotów z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. Ze względu na dużą liczbę NGO w województwie podmioty, które znalazły się w badanej próbie zostały wytypowane wyłącznie z populacji organizacji działających w sferze pomocy społecznej. Wspieranie osób wykluczonych nie było jedynym z wymienianych

wspolpraca.indd 13 2011-07-31 21:47:57

profili działalności, choć było przez te podmioty deklarowane jako profil podstawowy.

Rozdział czwarty prezentuje wyniki zogniskowanych wywiadów grupowych przygotowanych i przeprowadzonych przez zespół badawczy w Bydgoszczy, Inowrocławiu, Toruniu oraz Tucholi. W każdym z nich uczestniczyło od 6 do 8 osób. Uczestnikami i uczestniczkami byli zarówno pracownicy JPS, jak i przedstawiciele NGO.

Poniżej prezentujemy główne wnioski i rekomendacje, które płyną z przeprowadzonych przez nas badań. Odsyłamy też do kolejnych rozdziałów, gdzie staramy się wskazywać na ważne wnioski i sugestie dotyczące współpracy jednostek pomocy społecznej i organizacji pozarządowych z województwa kujawsko-pomorskiego.

Do książki dołączyliśmy też niezależną ekspertyzę i rekomendacje doktora Arkadiusza Karwackiego z Instytutu Socjologii UMK, które nie bazują na ustaleniach z naszych badań, ale są owocem kilku projektów badawczych prowadzonych przez Autora. Ekspertyza ta stanowi ciekawe uzupełnienie naszych refleksji poświęconych współpracy między sektorem organizacji pozarządowych i podmiotów pomocy społecznej w województwie.

Uwarunkowania współpracy przy rozwiązywaniu problemów społecznych

Realia współpracy między podmiotami pomocy społecznej i organizacjami pozarządowymi na polu pomocy społecznej wynikają oczywiście z sytuacji współpracy międzysektorowej jako takiej. Decydującą rolę w ich kształtowaniu odegrała tu Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która dała podstawy prawne do podejmowania współpracy w różnej formie. Przedmiotem naszych zainteresowań pozostaje jednak współpraca w obszarze rozwiązywania problemów społecznych. Obowiązek przygotowania strategii rozwiązywania proble-

wspolpraca.indd 14 2011-07-31 21:47:57

mów społecznych na poziomie gminnym (i wyższego, powiatowego szczebla) nakłada Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Ustawa nie wspomina jednak o konieczności przeprowadzenia konsultacji społecznych służących stworzeniu Strategii, ani nie określa szczegółowo jej zawartości.

Warto zaznaczyć jednak, że na faktyczny poziom współpracy wpływają również i inne, pozaustawowe uwarunkowania, na które warto zwrócić uwagę, szczególnie w kontekście podejmowanych przez nas pytań badawczych. Wśród takich ważnych czynników wymienić należy przede wszystkim:

- obecność dobrze przygotowanych i realizowanych strategii; w przypadku realizowanych przez nas badań są to wspomniane Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych (SRPS) oraz Programy Aktywności Lokalnej (PAL), które oceniamy jako dokumenty urzędowe zwracając jednak uwagę nie tylko na ich bezpośrednie zapisy, ale także na to, na ile ich treść świadczy o podejmowaniu realnych działań przez podmioty z obu sektorów,
- zidentyfikowanie faktycznych obszarów problemowych i potrzeb lokalnych, które powinno być zweryfikowane również na podstawie dokumentów o charakterze strategicznym; stąd nasza uwaga koncentrowała się m.in. na elementach diagnostycznych w każdej z analizowanych strategii,
- istnienie autentycznych, wypracowanych zasad współpracy; występowanie wyartykułowanych zasad współpracy uznaliśmy za ważny wskaźnik jakości współpracy; stąd śledzono dokumenty strategiczne również pod kątem zapisów wskazujących na istnienie reguł, które regulowałyby współpracę na poziomie lokalnym. Niemal 1/3 z przebadanych

wspolpraca.indd 15 2011-07-31 21:47:57

JPS posiada wypracowane zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi. W zdecydowanej większości (78%) przypadków reguły wypracowywane były przy współpracy z NGO oraz według przyjętych wcześniej standardów (82%). Regułom tym poświęciliśmy również sporo miejsca w trakcie zogniskowanych wywiadów grupowych, gdy na początku spotkań prosiliśmy uczestników i uczestniczki wywiadów o wskazanie na najistotniejsze, ich zdaniem, zasady służące, czy regulujące współpracę,

- jakość wzajemnej komunikacji i poziom dostępu do informacji; tutaj przede wszystkim interesowały nas kwestie tego, jak wygląda wymiar współpracy: czy jest wyłącznie deklarowany czy realny, a jeśli jest rzeczywisty, to na ile regularny i systematyczny ma wymiar. Interesowały nas również kwestie, kto inicjuje komunikację, czy jest ona tylko doraźna, czy też istnieją sposoby i regulacje pozwalające na systematyczne informowanie się partnerów o bieżących działaniach i wymianę informacji.

Pewnym probierzem takiej realnej współpracy, wychodzącej poza deklaratywne ustalenia obecne w dokumentach, jest praktyka konsultowania dokumentu strategicznego. Jak wynika z Raportu końcowego z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych z lutego 2011 roku, 66% spośród gmin w Polsce posiadających SRPS zdecydowało się na przeprowadzenie konsultacji: „W ponad połowie przypadków możliwy był wgląd w projekt dokumentu w siedzibie gminy. W przypadku 54% konsultacji zorganizowano robocze spotkanie konsultacyjne. Wyniki badania terenowego wskazują, iż w związku z konsultacjami dokumentu urzędy najczęściej analizowały podobne akty przygotowywane przez inne jed-

wspolpraca.indd 16 2011-07-31 21:47:57

nostki (62% badanych przypadków) [...] Biorące udział w konsultacjach NGO najczęściej kierowały się chęcią wpływu na podejmowane przez urząd decyzje oraz przedstawienia swojego stanowiska w przedmiotowej sprawie" [Stocznia i MillwardBrown SMG/KRC, 2011, s. 59.]. Niestety przeanalizowane przez nas w skali województwa strategie rozwiązywania problemów społecznych tylko w 38% przypadków okazały się wynikiem konsultacji społecznych.

Podsumowując można zauważyć, że wszystkie prawne i ustawowe zapisy dotyczące współpracy, również w zakresie pomocy społecznej, wynikające z zapisów ustawowych oraz z dotychczasowych doświadczeń lat poprzednich są wypełniane przez współpracujące strony. Jednak już te formy, czy przejawy współpracy, które nie zostały sprecyzowane w tych dokumentach jako obligatoryjne, a które zgodnie z zasadami pomocniczości pozostawiono w gestii wspólnot lokalnych nie zawsze są realizowane. Dotyczy to głównie kwestii:

- wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków;
- konsultowania z organizacjami pozarządowymi [...] projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej (Frątczak i Skrzypiec 2006: 15–16).

Powyższe kwestie uznaliśmy za ważne i świadczące o realnej współpracy międzysektorowej w zakresie rozwiązywania problemów społecz-

wspolpraca.indd 17 2011-07-31 21:47:57

nych. W analizowanych przez nas dokumentach współpraca jest deklarowana w niemal 90% przypadków! Niestety na poziomie konkretnych rozwiązań i działań okazuje się, że poza poziomem deklaracji brakuje mechanizmów wdrażania tej współpracy. Tylko 21,3% instytucji pomocy społecznej rozpoznało w przygotowanych przez siebie strategiach lokalne organizacje pozarządowe jako istotny „zasób", który można wykorzystać przy tworzeniu strategii.

Główne wnioski z badań i rekomendacje

Strategie, które objęliśmy badaniem przygotowano na potrzeby 122 z 165 funkcjonujących w regionie jednostek pomocy społecznej (JPS). Analizie poddano dwa typy dokumentów: Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych (SRPS) oraz Programy Aktywności Lokalnej (PAL), co pozwala, w naszym przekonaniu, rzetelnie i trafnie zdiagnozować zarówno poziom dokumentów, jak i wnioskować o realiach współpracy. Przeprowadzona przez nas analiza wskazuje m.in. na to, że:

- okres planowania strategii pomocy społecznej jest długi, ponad połowa przyjmowana jest na okres 7–8 lat, co w przypadku planowania strategicznego stanowi zdecydowanie za długi czas; poddaje to w wątpliwość operacyjne walory strategii, bowiem tak długi okres planowania strategicznego utrudnia elastyczne reagowanie na zmiany i regularny przegląd strategii,
- ważnym aspektem decydującym o jakości przyjętych założeń strategicznych jest autorstwo strategii. Analizowane dokumenty w połowie przypadków przygotowywane były przez firmy zewnętrzne. Jak wynika z wywiadów przeprowadzonych z pracownikami JPS decyzja o zleceniu planowania na zewnątrz wynikała bądź

wspolpraca.indd 18 2011-07-31 21:47:57

z braku czasu na pracę nad strategią, bądź też z braku kompetencji w tym zakresie,

- w pracy nad strategiami korzystano przede wszystkim z dokumentów zastanych, głównie danych statystycznych, niestety tylko w 6,6% były to dokumenty pozyskane od partnerów z III sektora. W przypadku, gdy dane wywoływano, to najczęściej przy zastosowaniu analizy SWOT,
- jedynie 38% z SRPS powstało w wyniku konsultacji społecznych,
- analizowane strategie zdominowane były przez elementy diagnostyczne: diagnoza była najdłuższą i najlepiej ocenianą częścią dokumentu (uśredniona ocena dla wszystkich dokumentów to 3,68 w skali 1–5). Prognozy oceniono niżej, bo średnio na 2,08 pkt. (w skali 1–5), głównie ze względu na ich niezwykle ogólnikowe sformułowania. Dysproporcje między elementami diagnozy i prognozy sprawiały, że w określonych przypadkach prognoza stanowiła element diagnozy,
- zauważalne jest więc skuteczne rozpoznanie problemów społecznych, które jednak nie przekłada się bezpośrednio na planowanie działań, opis mechanizmów i metod rozwiązywania problemów społecznych. Trudno więc uznać dokumenty za narzędzia rozwiązywania problemów społecznych, a raczej sposoby ich prezentowania,
- stosunkowo nisko oceniony został monitoring i finansowanie strategii; co prawda dokumenty uznawały, że lokalna sytuacja społeczna jest dynamiczna i zmienna, ale nie przewidywały rozbudowanych mechanizmów monitorowania wdrażania strategii, co (zwłaszcza w kontekście wspomnianego już długoletniego okresu planowania) świadczyć może o wysoce deklaratywnym charakterze zapisanych w nich

wspolpraca.indd 19 2011-07-31 21:47:57

rozwiązań i zadań. Przekonanie to potwierdza dodatkowo brak planów finansowych przypisywanych do dokumentów strategicznych.

Podsumowując wnioski, jakie płyną z analiz dokumentów warto więc zauważyć, że strategie nadal traktowane są przez twórców jako kolejny z obowiązków, a mniej jako użyteczne narzędzie rozwiązywania problemów społecznych. Choć dobrze opisują sytuację bieżącą (dobry poziom diagnozy i zrozumiały język), to jednak nie spełniają ważnego dla dokumentów strategicznych kryterium użyteczności, czy operacyjności. Strategia jest dokumentem, w którym opisujemy dokładanie rzeczywistość społeczną oraz staramy się wkomponować dotychczas realizowane i bieżące zadania, unikając jednocześnie poszukiwania nowych form działań, współpracy, etc.

W związku z tym, że (co podkreślamy już po raz kolejny) zależało nam na zbadaniu realnego poziomu współpracy, badania dokumentów uzupełniliśmy o wywiady telefoniczne oraz zogniskowane wywiady grupowe. Poniżej prezentujemy najważniejsze, wybrane wnioski płynące z tych badań. Zbadani przez nas przedstawiciele i przedstawicielki jednostek pomocy społecznej:

- wiedzą o istnieniu podmiotów pozarządowych: 71% badanych brało udział w projektach realizowanych przez lokalne organizacje pozarządowe, jednak 45% z nich nie potrafiło nam wskazać żadnego projektu, który realizowały organizacje (Ci, którzy wskazywali, w większości opisywali ogólne profile działania organizacji),
- w 96% przypadków kontaktują się z reprezentantami trzeciego sektora, choć w większości (78%) nieregularnie. W 69% JPS nie ma

wspolpraca.indd 20 2011-07-31 21:47:57

osoby wyznaczonej do kontaktu z organizacjami pozarządowymi, głównie ze względu na nieliczną kadrę jednostki,
- współpracują w dwóch zasadniczych obszarach: popularniejszym, konsultacyjno-diagnostycznym, który średnio dotyczy 2/3 analizowanych przypadków oraz rzadszym obszarze projektowym (partnerstwo bądź zlecanie zadań), deklarowanym w 1/3 przypadków,
- ich opinia o organizacjach pozarządowych jest dobra (przez 24% badanych wyrażona jako bardzo dobrze i 55,5% dobrze).

Z kolei przedstawiciele i przedstawicielki organizacji pozarządowych działających w sektorze pomocy społecznej:
- w sferze deklaracji w 77% uważali współpracę z JPS za konieczny element swojej pracy, przy czym 67% wskazywało, że współpracuje z JPS. W większości jednak kontakty te mają charakter nieregularny (79%), uzależniony od własnych potrzeb,
- z perspektywy przedstawicieli i przedstawicielek organizacji najważniejszą i najczęstszą formą współpracy są wspólne inicjatywy społeczne,
- co ciekawe w przypadku inicjowania współpracy niemal połowa odpowiedzi przedstawicieli i przedstawicielek organizacji pozarządowych (44%) wskazywała na JPS jako stronę odpowiedzialną za nawiązanie kontaktu. Zaledwie co 7 respondent (14%) wskazywał, że to NGO powinny wyjść z inicjatywą. Widać więc, że mimo woli współpracy liderzy i liderki organizacji nie są skłonni do jej inicjowania.

Podsumowując wywiady przeprowadzone z przedstawicielami i przedstawicielkami obu

wspolpraca.indd 21 2011-07-31 21:47:57

sektorów, warto zauważyć, że faktycznie, problemem nie jest już kwestia „czy współpracować?", ale „jak współpracować?". JPS i NGO wiedzą, że warto współpracować, dobrze oceniają wzajemnie swoją pracę, ale nie zawsze znajdują czas i siły, by podejmować i podtrzymywać współpracę, która miałaby metodyczny i regularny charakter. Oczekiwania względem przeciwnej strony, mimo wielu poważnych zmian, pozostają jednak uwarunkowane przez głęboko osadzone stereotypy: przedstawiciele NGO oczekują, że skoro pracownicy JPS pobierają wynagrodzenie powinni odpowiadać za współpracę. Wydaje się, że wśród organizacji w regionie nadal niestety panuje rodzaj roszczeniowej postawy względem jednostek pomocy społecznej, skutkujący angażowaniem się głównie w działania akcyjne (wynikające głównie z własnych bieżących potrzeb). Z kolei pracownicy JPS widzą sporą rolę organizacji nie tyle nawet we wspólnych działaniach, co w kształtowaniu lokalnej polityki społecznej upatrując w działaniach konsultacyjnych i diagnostycznych główny obszar współpracy.

Pogłębionej wiedzy na temat współpracy (aktualnej i potencjalnej) dostarczyły nam zogniskowane wywiady grupowe. Dyskusje dostarczyły wielu interesujących informacji. W rozdziale wstępnym, który jednocześnie ma na celu podsumowanie badań warto zwrócić uwagę tylko na jedno, generalne spostrzeżenie: współpracę międzysektorową dotyka z jednej strony klęska urodzaju, a z drugiej niedoboru. Z pierwszą klęską mamy do czynienia, gdy współpracę podejmuje ze sobą jednocześnie wiele podmiotów, skuszonych najczęściej środkami strukturalnymi i dodatkowymi punktami przewidzianymi w ocenie wniosku „za partnerstwo". Tymczasem budowanie takiej współpracy wymaga o wiele

wspolpraca.indd 22 2011-07-31 21:47:57

więcej pracy i doświadczenia, którego niestety często brakuje partnerom. Z klęską niedoboru mamy do czynienia, gdy instytucje poszukujące partnerów nie są w stanie znaleźć żadnej organizacji pozarządowej, która funkcjonowałaby w ich bezpośrednim otoczeniu. W takiej sytuacji przedstawiciele samorządu często sami decydują się założyć własną organizację pozarządową, co jest jednoznacznie negatywnie oceniane przez przedstawicieli obu sektorów. Takie praktyki stanowią poważne zagrożenie dla budowania faktycznej współpracy. Tego typu podmioty nastawione na zysk bardzo negatywnie oddziałują na samo środowisko pozarządowe oraz opinię o nim, budując atmosferę konkurencji oraz nadwyrężają zaufanie samorządowców do NGO.

Warto więc skoncentrować się na sposobie, w jaki lokalna polityka oddziałuje na relacje międzysektorowe [Kurczewski 2003, Boczoń 1998] i współpracę w dziedzinie pomocy społecznej. Sieci osobistych relacji międzysektorowych, które budują wiążący kapitał społeczny stanowią zagrożenie dla nadal rodzących się praktyk rzeczywistej i trwałej współpracy. To, co stanowić powinno jej zasadniczy wymiar, a więc czerpanie z różnorodności, zostaje często zatracone, a dominować zaczynają (zarówno w działaniach organizacji, jak i samorządów) negatywne, a nawet klientelistyczne praktyki.

wspolpraca.indd 23 2011-07-31 21:47:57

ANALIZA STRATEGII ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH ORAZ PROGRAMÓW AKTYWNOŚCI LOKALNEJ

Przyglądając się Strategiom Rozwiązywania Problemów Społecznych (SRPS) oraz Programom Aktywności Lokalnej (PAL) z terenu województwa kujawsko-pomorskiego zadaliśmy sobie pytanie o to, jakie elementy powinny zostać zawarte w dokumencie, by ten był w stanie w rzetelny i adekwatny sposób opisać lokalne realia i problemy, a przede wszystkim, by faktycznie mógł służyć rozwiązywaniu problemów społecznych. Przygotowując koncepcję badań zdecydowaliśmy się za niezbędne elementy każdej strategii uznać: diagnozę stanu obecnego, prognozę stanu przyszłego, określone cele (w tym cele priorytetowe, jeśli takie występują), zadania i programy (przygotowane adekwatnie do zaproponowanych wcześniej celów), opis zakładanych rezultatów, harmonogram działań, sposób monitorowania i ewaluacji strategii oraz plan finansowy określający wysokość środków i źródła finansowania poszczególnych działań[1]. Kolejnym kryterium naszej analizy była obecność w SRPS informacji o współpracy z partnerami zewnętrznymi, w tym zwłaszcza z organizacjami pozarządowymi.

1 Zgodnie z raportem: H. Lipke i A. Hryniewicka, *Raport: Analiza Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, Instytut Rozwoju Służb Społecznych*, Warszawa 2008.

wspolpraca.indd 24 2011-07-31 21:47:57

Charakterystyka badanej próby

W badaniu strategii przeanalizowaliśmy dokumenty przygotowane na potrzeby 122 z 165 funkcjonujących w regionie jednostek pomocy społecznej (JPS), z czego najliczniej reprezentowane były Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej (GOPS) w liczbie 75, stanowiące nieco ponad 60% próby. Najmniej licznie reprezentowane były Miejskie Ośrodki Pomocy Rodzinie (MOPR) – 3, co stanowi około 2,5%. Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie (PCPR) stanowią 15% próby. W próbie znalazło się 9,8% Miejsko-Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej i 10,6% Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej (patrz: tab. 1.).

STATUS PRAWNY	CZĘSTOŚĆ
GOPS	75
PCPR	19
MOPS	13
MGOPS	12
Ogółem	122

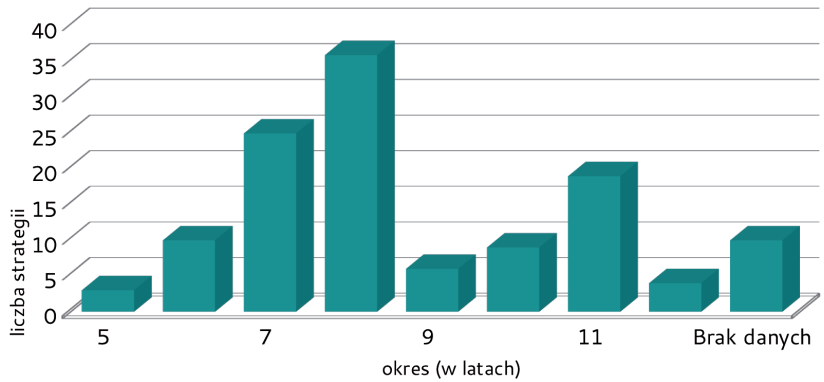
Tabela 1. Struktura próby.

Warto zaznaczyć, że przy konstruowaniu próby zdecydowaliśmy się na objęcie badaniem wszystkich Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie (PCPR) i Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej (MOPS) funkcjonujących na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. W badaniach przeanalizowaliśmy dokumenty powstałe w 79% GOPS oraz w 76,5% MOPS. Jak wspomnieliśmy najmniej licznie reprezentowaną w wylosowanej próbie była grupa dokumentów stworzonych w MGOPS funkcjonujących w województwie, tych zanalizowano tylko 38,7%.

wspolpraca.indd 25 2011-07-31 21:47:57

Okres, na jaki uchwalono strategie

Wśród przebadanych strategii pomocy społecznej połowa została przyjęta na okres 7 lub 8 lat[2]. Przyczyną popularności tego rozwiązania jest zapewne związek z okresem planowania budżetu Unii Europejskiej oraz wdrażania programów finansowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, który jest ważnym źródłem finansowania Jednostek Pomocy Społecznej (JPS) zarówno w formie pomocy systemowej, jak i konkursowej. Zgodnie z założeniami fundusze przekazywane JPS w ramach EFS poprzez Program Operacyjny Kapitał Ludzki mogą być wydatkowane w latach 2007–2015. Zdecydowana większość strategii (80%) kończy się w okresie pomiędzy 2013 a 2015 rokiem, co wskazuje na ich powiązanie z finansowaniem ze środków EFS. Poniższy wykres szczegółowo przedstawia okresy trwania strategii.



Wykres 1. Okres, na jaki uchwalono strategie.

W wyniku analizy strategii stwierdzono, że w dziesięciu z nich (8,2%) brak sprecyzowane-

2 Zgodnie z raportem: H. Lipke i A. Hryniewicka, *Raport: Analiza Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008.

wspolpraca.indd 26 2011-07-31 21:47:58

go okresu, w jakim dokumenty będą wdrażane. W ramach tych dziesięciu przypadków albo zupełnie brakuje określenia okresu wdrażania strategii, albo nie określono w dokumencie daty rozpoczęcia bądź zakończenia jej wdrażania. Te braki uznać można za bardzo ważny dowód przemawiający za zupełną niepraktycznością tych dokumentów. Trudno mówić o poprawnie wdrożonej strategii, gdy jej autorzy i autorki nie potrafią sprecyzować tego, na jaki okres zaplanowali swoje działania. Brak ustalonych ram czasowych można przyjąć za wystarczający powód, aby te dokumenty uznać za niespełniające podstawowych wymogów dokumentów strategicznych.

Autorstwo strategii i metody ich tworzenia

Za kolejny ważny wskaźnik przydatności dokumentu strategicznego uznać można autorstwo dokumentu. W analizowanej próbie taka sama liczba strategii została stworzona bezpośrednio przez pracowników jednostek pomocy społecznej (JPS), co przez wynajęte przez te jednostki firmy zewnętrzne – w obu przypadkach po 23% dokumentów. Nieco więcej, bo niemal 1/3 (30,3%) strategii została opracowana przez zespoły powołane specjalnie do tego celu. W 23,7% przypadków w dokumentach brakowało informacji pozwalającej stwierdzić, kto bierze odpowiedzialność za autorstwo dokumentu.

KTO JEST AUTOREM DOKUMENTU?	CZĘSTOŚĆ	PROCENT
Firma prywatna	28	23
Pracownicy Jednostki Pomocy Społecznej	28	23
Zespół powołany do opracowania strategii	37	30,3
Brak danych	29	23,7
Suma	122	100

Tabela 2. Autorstwo strategii.

wspolpraca.indd 27 2011-07-31 21:47:58

Niemal połowa strategii (zarówno te zlecone, jak i te o nieustalonym autorstwie, w sumie 46,7%) powstała w sposób, który pozwala JPS na przyjęcie jedynie ograniczonej odpowiedzialności za treść (i jak sądzimy, pośrednio, również za realizację strategii). Taka sytuacja skutkuje najprawdopodobniej mniejszą identyfikacją z dokumentem i niższym poziomem odpowiedzialności za jego realizację. Trudno określić jednoznacznie, jakie były przyczyny takiego stanu rzeczy. Z rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami JPS w trakcie pozyskiwania dokumentów wynikało, że pracownicy JPS bądź: dysponowali ograniczonym czasem na przygotowanie dokumentu, bądź nie mieli nigdy wcześniej do czynienia ze strategią, bądź też, ostatecznie, nie dysponowali wystarczającą wiedzą i kompetencjami, które pozwoliłyby na

DO JAKIEGO RODZAJU DANYCH I ANALIZ ODWOŁUJE SIĘ STRATEGIA	CZĘSTOŚĆ
Dane zastane pochodzące z:	
GUS	87
PUP	86
Dane własne instytucji	70
Urzędu Gminy	30
Organizacji pozarządowych	8
Inne	25
Dane wywołane:	
Analizy SWOT	40
Ankiety	12
Spotkania	3
brak	5

Tabela 3. Z jakich danych korzystano przy tworzeniu strategii?

wspolpraca.indd 28 2011-07-31 21:47:58

stworzenie takiego dokumentu (stąd zlecenie zadania „na zewnątrz"). Można przypuszczać, że niskie zaangażowanie w fazie opracowania dokumentu może przekładać się na niską gotowość do przyjęcia pełnej odpowiedzialności za dokument, albo niską wiarę w to, że założenia przyjęte w dokumencie strategicznym można będzie osiągnąć. Z drugiej strony udział instytucji zewnętrznej nie może być traktowany jako jednoznacznie negatywny: zaangażowanie podmiotu zewnętrznego można potraktować jako przejaw działań mających na celu uzyskanie obiektywnego obrazu rzeczywistości i uczynienie strategii bardziej rzetelną i przejrzystą.

Z powyższych danych wynika, iż przy tworzeniu strategii najchętniej korzystano z danych zastanych, głównie danych statystycznych, na które powoływano się przy tworzeniu ponad 70% strategii. JPS, korzystając z danych GUS, mają możliwości odwoływania się do danych ogólnopolskich, przy czym, co niezwykle zaskakujące, tylko 57,4% instytucji korzysta z własnych danych. Możliwe, że część zespołów opracowujących strategie uznało korzystanie z nich za na tyle oczywiste, że pominęły tę informację w tekście dokumentu.

W 1/3 (36,9%) przypadków korzystano z metod uzupełniających diagnozę opartą o dane zastane. Dane wywołano m.in. przy pomocy popularnych technik, takich jak analiza SWOT oraz metod, jak badanie ankietowe czy spotkania. Co ciekawe metody te uznać można za „żelazny repertuar" narzędzi wykorzystywanych w planowaniu strategicznym, bowiem wykorzystywano je niezależnie od tego, kto tworzył strategię.

Można wskazać za to na wyraźną korelację pomiędzy liczbą stosowanych metod, a wielkością miejscowości. W większych ośrodkach

wspolpraca.indd 29 2011-07-31 21:47:58

(MOPS, MGOPS, PCPR) dane pozyskiwano ze zdecydowanie większej ilości źródeł (średnio 7), w większości mniejszych ośrodków (GOPS) średnio wykorzystywano tylko 3 źródła danych.

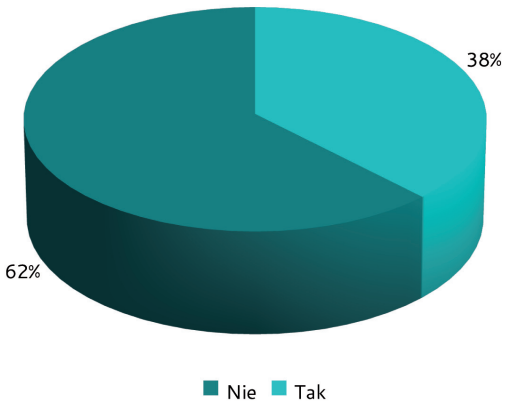
W kontekście tematu przewodniego naszej książki, to znaczy współpracy, warto jednak zwrócić uwagę na niski współczynnik korzystania z danych pozyskanych od partnerów pozarządowych – te wykorzystano tylko w 6,6% analizowanych dokumentów. Jest to na pewno dobry wskaźnik współpracy, który pokazuje stałe i systemowe zaangażowanie partnerów z różnych sektorów nie tylko w podejmowanie, ale i monitorowanie działań na poziomie lokalnym. Rozwiązaniem może okazać się rozszerzenie współpracy międzysektorowej również w zakresie wymiany informacji, diagnozy, badań oraz baz danych.

Kolejny budzący obawy wynik analizy to fakt, że w 4,1% strategii nie podano wcale źródeł danych wykorzystanych przy ich tworzeniu, co stwarza poważne wątpliwości co do tego, czy te strategie trafnie odpowiadają na faktyczne potrzeby lokalne.

Wątpliwości te potwierdza fakt, iż tylko 38% SRPS powstało w wyniku konsultacji społecznych, rozumianych przez nas na potrzeby tego badania, jako „proces, w którym przedstawiciele władz (każdego szczebla: od lokalnych po centralne) przedstawiają obywatelom swoje plany dotyczące np. aktów prawnych (ich zmiany lub uchwalania nowych), inwestycji lub innych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na życie codzienne i pracę obywateli. Konsultacje nie ograniczają się jednak tylko do przedstawienia tych planów, ale także do wysłuchania opinii na ich temat, ich modyfikowania i informowania o ostatecznej decyzji”[3].

3 http://administracja.ngo.pl/x/340786 dostęp 24.02.2011 r.

wspolpraca.indd 30 2011-07-31 21:47:58



Wykres 2. Uwzględnienie konsultacji społecznych w procesie tworzenia SRPS.

Podstawą do przeprowadzenia konsultacji społecznych w samorządzie pozostają przepisy ustaw o:

- Samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku,
- Samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku,
- Samorządzie wojewódzkim z 5 czerwca 1998 roku,
- Działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 roku.

Wszystkie dokumenty strategiczne uznać należy za niewątpliwie ważne dla członków wspólnot lokalnych, tak więc powinny być one objęte procesem konsultacji społecznych. Konstruowanie dokumentów strategicznych powinno opierać się na rzetelnej diagnozie zasobów i potrzeb. Brak opracowania danych wyjściowych niewątpliwie uniemożliwia powstanie w pełni trafnej i efektywnej strategii.

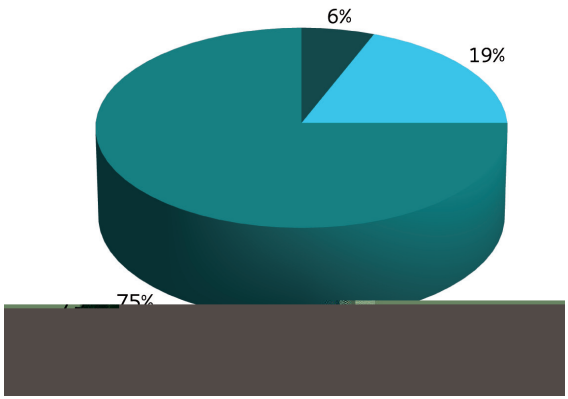
wspolpraca.indd 31 2011-07-31 21:47:58

Problemy społeczne występujące w strategiach

Przy analizowaniu tego typu dokumentów warto przyjrzeć się nie tylko prezentowanym problemom, ale ich szczegółowemu opisowi i rozwinięciu. Jak wynika z przeprowadzonego przez nas badania w większości analizowanych strategii (91), pojawiające się w nich problemy były szczegółowo prezentowane i konsekwentnie omawiane przez autorów dokumentu. Innymi słowy, oznacza to, że pojawiające się i powtarzane często terminy czy sformułowania nie były traktowane jedynie jako puste pojęcia, ale były faktycznie operacjonalizowane przez autorów i odwoływały się do lokalnych uwarunkowań.

Diagnoza stanu obecnego

W analizowanych dokumentach diagnoza problemów społecznych stanowiła najobszerniejszą część strategii. Może to świadczyć o dużej wiedzy autorów na temat danych problemów oraz miejsc ich występowania. Wśród wszystkich z wymienionych elementów strategii diagnoza została uznana za najlepszą część. Uśredniona ocena diagnozy dla wszystkich strategii wyniosła 3,68 (w skali 1–5). Jak widać na poniższym



Wykres 3. Szczegółowość celów strategii/stopień przedstawiania i rozwijania celów.

wspolpraca.indd 32 2011-07-31 21:47:58

wykresie, ¾ strategii (91) konsekwentnie podejmuje problemy przedstawiane we wstępie i ogólnej charakterystyce problemów społecznych występujących na danym terenie.

Prognoza stanu przyszłego

O ile diagnoza i rozpoznanie problemów społecznych nie stanowiły problemu i ocenione zostały najwyżej, o tyle prognozowanie i przewidywanie przyszłych działań było dla autorów niezwykle trudne i w wielu przypadkach stanowiło jedynie marginalny fragment dokumentu strategicznego. Ze wszystkich rozpatrywanych elementów strategii[4], prognoza była zdecydowanie najsłabszym elementem, który należy ocenić jako niewystarczający.

Uśredniona ocena prognozy dla wszystkich strategii wyniosła 2,08 (w skali 1–5). Wielokrotnie w dokumentach pojawiały się niezwykle ogólnikowe sformułowania, takie jak na przykład popularne stwierdzenie „mamy starzejące się społeczeństwo". Mimo że odnosi się niewątpliwie do przyszłej sytuacji demograficznej społeczności lokalnej, to nie stanowi ono samej prognozy. Często dochodziło również do sytuacji, w których prognoza stanowiła element diagnozy. Oznacza to, że autorzy nie zdawali sobie sprawy z różnicy pomiędzy diagnozą a prognozą oraz tego, w której części dokumentu każda z nich powinna się znaleźć.

Jak widać, skuteczne rozpoznanie problemów społecznych (prezentowane w części diagnozy obecnej sytuacji), nie przekłada się bezpośrednio

4 Przypomnijmy, że były to: 1) diagnoza stanu obecnego, 2) prognoza stanu przyszłego, 3) określone cele (w tym cele priorytetowe), 4) zadania i programy adekwatne do zaproponowanych celów, 5) opis zakładanych rezultatów, 6) harmonogram działań, 7) sposób monitorowania i ewaluacji strategii oraz 8) plan finansowy określający wysokość środków i źródła finansowania poszczególnych działań.

wspolpraca.indd 33 2011-07-31 21:47:58

na działania w prognozie, służąc wyłącznie zdefiniowaniu pojęć, których nie wykorzystuje się już jednak dalej, np. przy opisie mechanizmów i metod rozwiązywania problemów społecznych. Nie występuje więc, w większości opisywanych przypadków, relacja między diagnozą i prognozą, co bez wątpienia dyskwalifikuje te dokumenty jako modele rozwiązywania problemów społecznych. Brak występowania prognozy wynika z trudności w stworzeniu odpowiedniego modelu rozwiązywania problemów i zaproponowania autorskich rozwiązań. Przekłada się to na niższą skuteczność strategii, której użyteczność w tym wypadku staje pod znakiem zapytania.

Szczegółowe obszary problemowe i grupy, do których kierowane są działania omawiane w strategiach

Próbując ustalić potencjalne grupy i obszary problemowe, jakie mogłyby znaleźć się w strategiach postanowiliśmy przyjrzeć się liście najistotniejszych problemów społecznych, które pojawiają się w dokumentach ustawodawczych i niższych rangą, m.in. ustawach i innych dokumentach stanowiących podstawę funkcjonowania JPS oraz NGO działających w sektorze pomocy społecznej.

Zgodnie z zapisami w Ustawie o Pomocy Społecznej z 2 października 2009 roku do grup, którym powinno udzielać się pomocy społecznej zaliczono m.in.:

- osoby ubogie,
- osoby niepełnosprawne,
- osoby bezrobotne,
- osoby bezdomne.

Z kolei w Ustawie o Zatrudnieniu Socjalnym z 13 czerwca 2003 roku przepisy stosuje się w szczególnej mierze do:

- osób bezdomnych,
- osób uzależnionych,
- osób długotrwale bezrobotnych,
- osób niepełnosprawnych.

wspolpraca.indd 34 2011-07-31 21:47:58

W dokumentach ustawodawczych i programowych najczęściej pojawiały się tematy związane ze wsparciem rodziny, osób niepełnosprawnych, osób bezrobotnych, uzależnionych oraz starszych. Problematyka oraz grupy priorytetowe określone w dokumentach strategicznych, których dotyczyły analizy obecne w strategiach województwa kujawsko-pomorskiego były niemal identyczne.

Poniższa tabela przedstawia podstawowe szczegółowe cele, które prezentowano w strategiach:

KATEGORIE	LICZBA WSKAZAŃ
Rodzina	63
Bezrobocie	50
Osoby niepełnosprawne	49
Osoby starsze	39
Nałogi	38
Osoby wykluczone	27
Młodzież	27
Pomoc i integracja społeczna (sprawy ogólne)	19
OPS	19
Ochrona zdrowia	11
NGO	9
Ubóstwo	6
Edukacja	5
Inne	33
Brak danych	6

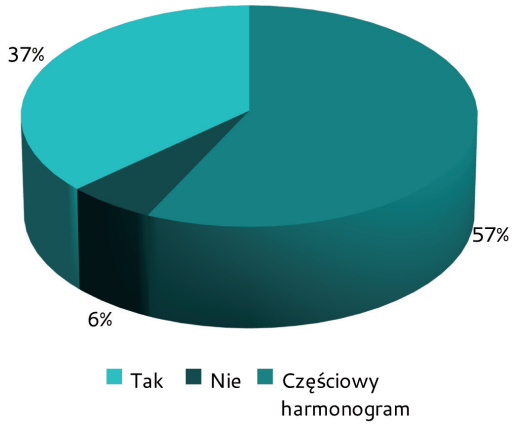
Tabela 4. Cele prezentowane w strategiach/ obszary tematyczne prezentowane w strategiach.

wspolpraca.indd 35 2011-07-31 21:47:59

Harmonogramy strategii

Obecność i jakość harmonogramów w analizowanych strategiach należy uznać za ważny wskaźnik jakości całego dokumentu oraz, co jeszcze istotniejsze, prognostyk faktycznej współpracy. Przy tworzeniu dokumentów o charakterze strategicznym ważne jest kierowanie się zasadą, iż im bardziej sprecyzowany plan i harmonogram, tym bardziej realistyczne i łatwe do zrealizowania pozostają działania przewidziane w strategii.

Ponadto, w momencie gdy autorzy stworzą przejrzysty program istnieje faktyczna możliwość monitorowania i śledzenia działań. W wypadku braku jasno określonych zadań i terminów ich realizacji, dokonanie oceny działań oraz sprawdzenie, w jakiej mierze poszczególne działania były realizowane, staje się nierealne.



Wykres 4. Harmonogram w strategiach.

Jak widać na powyższym wykresie większość strategii (77) nie posiada szczegółowego harmonogramu, który w jasny sposób odzwierciedlałby poszczególne działania objęte strategią. Oznacza to, że mimo iż cześć strategii (45) od-

wspolpraca.indd 36 2011-07-31 21:47:59

nosiła się do poszczególnych lat, to termin realizacji wymienianych zadań był trudny do ustalenia i określenia.

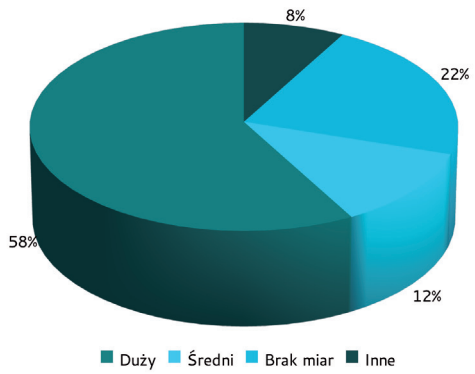
Niemal we wszystkich z analizowanych strategii (107), skala działań jest opisana bardzo ogólnie lub w ogóle nie określona (poszczególne zadania nie są planowane w oparciu o sprecyzowany przedział czasowy, np. podział na miesiące, lata) a odnosi się do całego okresu funkcjonowania strategii.

Oczywiście brak harmonogramu pozbawia możliwości dokonania podsumowania i ewaluacji strategii zarówno autorów, zespoły realizujące oraz zewnętrznych ewaluatorów i obserwatorów. Tak wysoki stopień ogólności planów zawartych w dokumentach sprawia, że trudno ustalić kryteria i perspektywy niezbędne do jakiejkolwiek oceny. Autorom dokumentów daje to zapewne poczucie bezpieczeństwa, gdyż nie sposób będzie dokonać rozliczenia z założonych zadań oraz podsumować rzetelne realizowanie strategii. W tym momencie warto zastanowić się, do czego służą omawiane analizy – można bowiem odnieść wrażenie, że strategie nie wnoszą żadnej nowej jakości, a działania – tak czy inaczej – mieszczą się w katalogach działań obligatoryjnych, które jednak ze względu na wymóg ustawowy muszą zostać „przelane na papier" w formie strategii.

Poniższy wykres prezentuje stopień ogólności działań wymienianych w strategiach. Należy zaznaczyć, że w przypadku stopnia oznaczonego na wykresie jako „duży" jednostką czasu wymienianą w dokumencie był cały okres trwania danej strategii (określany w inny sposób w każdej z analizowanych strategii), w przypadku, gdy mowa o „średnim" poziomie ogólności w dokumentach musiał pojawić się podział na lata kalendarzowe, a stopień ogólności uznano

wspolpraca.indd 37 2011-07-31 21:47:59

za „mały", gdy w dokumencie pojawił się szczegółowy harmonogram obejmujący miesiące i tygodnie. Pozostałe miary zostały zagregowane w kategorii „inne"[5].



Wykres 5. Stopień ogólności harmonogramów.

Jak widać na powyższym wykresie, autorzy tworząc strategię nie zaplanowali działań, a stworzyli raczej listę potencjalnych zadań możliwych do zrealizowania. Wniosek ten nasuwa się po zanalizowaniu stopnia ogólności poszczególnych dokumentów, z których wynika, że niemal w żadnym przypadku nie posługiwano się szczegółowo przygotowanym harmonogramem[6].

Mimo że strategie zakładają działania możliwe i realne do przeprowadzenia, sposób, w jaki ma się to dokonać jest określony bardzo niejasno, często nietrafnie czy wręcz nierzetelnie. Oznacza to, że potencjalnie mierzalne, jasno określone i widoczne efekty stają się trudne do przewidzenia i zmierzenia w czasie. Innymi słowy, czytając dokumenty trudno przewidzieć dokładnie to, kie-

5 W kategorii „inne" znajdują się m.in.: „praca ciągła" oraz okres trwania strategii.

6 Zaledwie w jednej z badanych strategii miarą działań były miesiące.

wspolpraca.indd 38 2011-07-31 21:48:00

dy efekty planowanych działań będą możliwe do dostrzeżenia i oceny.

Harmonogramy we wszystkich z analizowanych dokumentów ocenione zostały jako niedostateczne lub jako wykazujące znaczące braki w terminarzu. Tylko jasno zaplanowane w czasie działania pozwalają dokonać zmiany społecznej i rozwiązać istotne problemy społeczności lokalnych. Niemniej jednak, warto zauważyć, że brak jasnych kryteriów czasowych zwalnia instytucje z odpowiedzialności za podjęcie działań, co oznaczać może, że zabieg ten nie jest przypadkowy.

Idąc dalej, można powiedzieć, że tak wysoki stopień ogólności, w zamyśle autorów strategii, pozwala traktować ustalenia zawarte w dokumencie jako nie do końca wiążące. Skoro wszystkie działania w nich zawarte muszą zostać zrealizowane do końca okresu przewidzianego strategią, to brak szczegółowego planu działania zwalnia realizatorów z konsekwentnego podejmowania określonych działań i czynności. W momencie, gdy plany okażą się trudne do zrealizowania bądź nie będzie możliwości ich sfinansowania można będzie z nich stosunkowo łatwo zrezygnować, albo przesunąć ich realizację na kolejny okres planowania. W tej mierze, strategie przypominają raczej roboczy szkic, który w dowolnej chwili można zmienić. Niemniej jednak, są to programy, które winny zawierać określone modele służące rozwiązywaniu problemów społecznych.

Analizując strategie nie sposób nie przyjrzeć się sposobowi, w jaki formułuje się cele i określa zadania. Z analizy wynika, że w większości przypadków strategie zakładają cele priorytetowe. Ponadto, co warto podkreślić, autorzy dokumentów cele te rozwijają i uszczegóławiają.

Określone cele oraz zadania odpowiadające przedstawianym celom

wspolpraca.indd 39 2011-07-31 21:48:00

Przedstawione cele zilustrowane są najczęściej programami, planami i modelami. Uśredniona ocena celów wszystkich strategii wyniosła 3,68 (w skali 1–5) i była jedną z najmocniejszych stron dokumentów. Należy jednak zauważyć, że przedstawiane cele ich rozwinięcia są raczej listą problemów i wynikają (jak już wspomnieliśmy) głównie z zapisów ustawowych, a nie są efektem innowacyjnych diagnoz środowisk lokalnych.

Istotne wydaje się również to, by zwrócić uwagę na sposób wykorzystywania narzędzi, mechanizmów oraz modeli używanych w strategiach. Jeżeli w danej strategii wystąpiła większa ilość narzędzi analizy (takich jak na przykład analiza SWOT czy też badania ankietowe), to przeważnie nie stanowiły one spójnej i logicznie powiązanej ze sobą całości. Zaledwie w 13 dokumentach zastosowane metody i mechanizmy nie były ze sobą powiązane i wzajemnie się uzupełniały.

Monitoring i finansowanie strategii

Strategie, które stanowią istotne programy podpisywane na min. kilka lat powinny zakładać opis dwóch ważnych procesów: ewaluacji i monitoringu. Jak jednak wynika z naszych analiz, średnia ocena za monitoring dla wszystkich strategii wynosiła 2,77 (w skali 1–5). Oznacza to, że praktycznie nie przewiduje się sprawdzania stopnia wykonalności, transparentności i efektywności zakładanych działań.

Tym jednak, co budzi zainteresowanie pozostaje fakt, że zdecydowana większość strategii (87) uwzględnia zmianę społeczną i dynamikę – w strategiach znajdowały się informacje o mechanizmach kontroli. Marginalnie stosowany monitoring obniża istotnie możliwość oceny wykonalności przyjętych działań i adekwatności

wspolpraca.indd 40 2011-07-31 21:48:00

tego typu dokumentów. Przykładem tego może być strategia z Nakła, gdzie aspekt ten został przedstawiony następująco:

„Wprawdzie strategia jest dokumentem „żywym" i wprowadzanie zmian w jej zapisach jest nie tylko możliwe – w niektórych sytuacjach wręcz konieczne, to jednak należy pamiętać, że zmiany te nie powinny dotyczyć zasadniczych kierunków strategii. Najczęściej, ze względu na zmieniające się uwarunkowania zarówno wewnątrz gminy, jak i w jej otoczeniu, modyfikacjom poddajemy zapisy w części operacyjnej strategii. Jednak najlepszą metodą na wprowadzenie zmian w dokumencie strategii jest jej weryfikacja w społecznym procesie zbliżonym do tego, jaki towarzyszył tworzeniu strategii, powtarzanym w cyklach pięcioletnich. Weryfikacja ta w uspołecznionym procesie, z wykorzystaniem ankiet oraz szerokim udziałem mieszkańców służyć będzie ocenie realizacji oraz uaktualnieniu zapisów strategii, zwłaszcza jej nie zrealizowanej części. W czasie weryfikacji mogą powstawać zupełnie nowe cele szczegółowe i projekty dotyczące tych aspektów życia w gminie, których w dniu dzisiejszym uczestnicy nie byli w stanie przewidzieć. Pamiętać jednak należy o konsekwentnym dążeniu do poprawy jakości życia mieszkańców zawartych w wizji, celu nadrzędnym oraz w celach głównych, te bowiem elementy strategii zmianom i modyfikacjom nie powinny być poddawane".

Także strona finansowa strategii została oceniona w większości przypadków jako słaby punkt i uznana została za niewystarczającą. Uśredniona ocena wszystkich strategii wyniosła 2,37 (w skali 1–5). Utwierdza to w przekonaniu, że tego rodzaju dokumenty nie służą tworzeniu nowych mechanizmów i rozwiązań, a pomagają

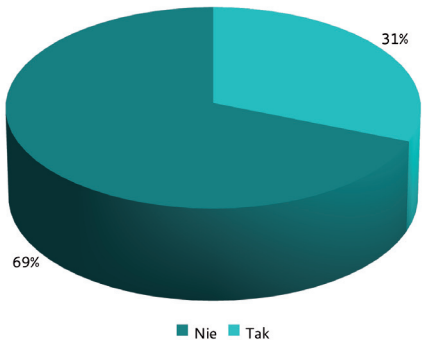
wspolpraca.indd 41 2011-07-31 21:48:00

jedynie sformatować dotychczasowe, tradycyjnie podejmowane działania instytucjonalne w nowej formie.

Brak planów finansowych wskazuje również na niewystarczającą wiedzę dotyczącą możliwości pozyskania środków (głównie ze środków strukturalnych) i ich orientacyjnej wysokości. Strategia bez jasnych źródeł finansowania i skonkretyzowanych planów pozyskiwania (odniesionych do poszczególnych lat/miesięcy) – w naszej opinii – pozostaje jedynie planem, zarysem czy też raczej mapą problemów, a nie strategią która zakłada ich rozwiązywanie.

Odwołania do dokumentów występujące w strategiach

W analizach strategii wzięto pod uwagę również to, czy i na ile strategie powołują się na istniejące lokalne dokumenty i regulacje. Tylko w 31,1 % (niemal w co trzeciej) strategii można znaleźć odwołanie do lokalnych dokumentów związanych z pomocą społeczną. Jest to zaskakujące biorąc pod uwagę, że jak widać poniżej twórcy strategii dobrze znają obowiązujące prawo i wynikające z niego obowiązki, a więc doskonale zdają sobie sprawę z obowiązku stworzenia i wdrażania takich dokumentów lokalnych, jak na przykład lokalne

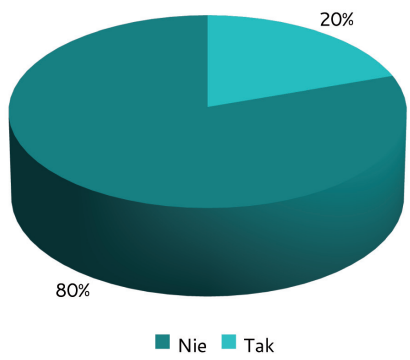


Wykres 6. Odwołania do programów rozwiązujących problemy społeczne.

wspolpraca.indd 42 2011-07-31 21:48:00

programy rozwiązywania problemów alkoholowych czy programy skierowane do osób niepełnosprawnych. Fakt ten może świadczyć o małym powiązaniu strategii z innymi dokumentami lokalnymi, a co za tym idzie z lokalną rzeczywistością. Nie uwzględniając istniejących dokumentów stają się niespójne nawet z innymi strategiami przyjętymi na terenie gminy. Powodów tej sytuacji może być kilka.

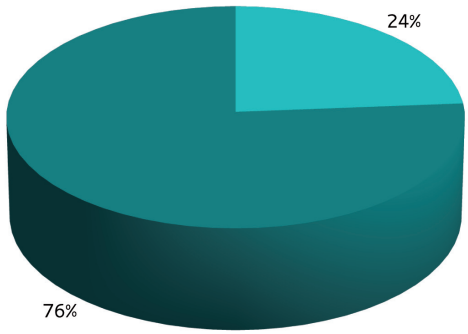
Powód pierwszy to, jak się wydaje po analizie dokumentów o charakterze strategicznym, brak całościowego podejścia do rozwoju gminy: „produkcja" dokumentów, które są wzajemnie niepowiązane może być zarówno skutkiem, jak i przyczyną braku tego podejścia. Przy takim sposobie funkcjonowania nie pojawia się szansa na synergię, tak istotną przy budowaniu efektywnej, skutecznej i trwałej wizji rozwoju lokalnego. Drugim powodem może być brak komunikacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tego samego szczebla, skutkujący brakiem znajomości innych gminnych dokumentów przez instytucje, które ich nie przyjmowały (JPS) lub nie współtworzyły. Poniższe dane przedstawiają to zagadnienie w odniesieniu do konkretnych dokumentów.



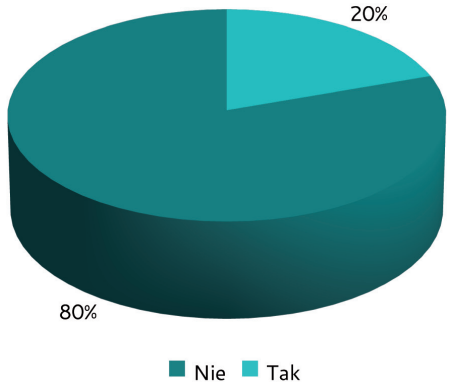
Wykres7. Odwołania do programów skierowanych do osób niepełnosprawnych.

wspolpraca.indd 43 2011-07-31 21:48:01

Widać, że największa uwaga (co wynika też z lektury treści całości strategii) poświęcona została w dokumentach strategicznych problemom alkoholowym: do tych programów nawiązuje się w 31,1% dokumentów, na dalszym planie znalazły się problemy związane z osobami niepełnosprawnymi – 23,8% oraz osobami bezrobotnymi – 19,7%.



Wykres 8. Odwołania do programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.



Wykres 9. Odwołania do programów skierowanych do osób bezrobotnych.

wspolpraca.indd 44 2011-07-31 21:48:01

Odwołania do dokumentów krajowych

Jak wspomnieliśmy wcześniej, strategie w 96% przypadków odwołują się do dokumentów prawa krajowego. Szczegółowe zestawienie aktów prawnych, na jakie się powoływano, wygląda następująco:

DO JAKIEGO RODZAJU DANYCH I ANALIZ ODWOŁUJE SIĘ STRATEGIA	CZĘSTOŚĆ	PROCENT
Ustawa o pomocy społecznej	112	91,8
Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	60	49,2
Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	55	45,1
Ustawa o zatrudnieniu socjalnym	54	44,3
Ustawa o świadczeniach rodzinnych	53	43,4
Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy	42	34,5
Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego	39	32,0
Ustawa o rehabilitacji zawodowej oraz społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	35	28,7
Ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym	33	27
Ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej	29	23,8
Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie	29	23,8
Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii	27	22,1
Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych	17	13,9
Ustawa o dodatkach mieszkaniowych	16	13,1
Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	1	0,7

Tabela 5. Powoływanie się na dokumenty

Co ciekawe wszystkie te dokumenty odnoszą się bezpośrednio do zadań, jakie pełnią JPS, w analizowanych dokumentach niemalże nie

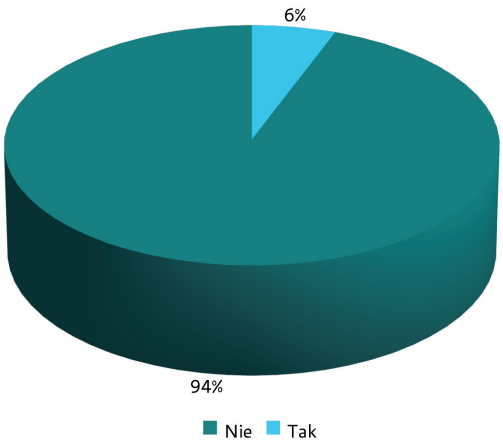
wspolpraca.indd 45 2011-07-31 21:48:01

występują odniesienia do dokumentów, które osadzają problemy społeczne w szerszej perspektywie, jak chociażby Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658). Istotne jest występowanie w niemal 50% dokumentów Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873). Jest to symptom zjawiska, którym zajmiemy się w kolejnych punktach naszej analizy.

Warto przyjrzeć się również otwartości strategii, czyli stopniu, w jakim strategie są otwarte na nowe podmioty (instytucje czy organizacje) i przewidują np. możliwość dołączenia do realizowania planów przyjętych w dokumentach już w trakcie ich wdrażania. Niemal 1/3 z analizowanych dokumentów (41) nie przewidywała w ogóle takiej możliwości. Można dostrzec, że w tym wypadku programy są bardzo „hermetyczne" i nie nastawione na poszukiwania nowych rozwiązań. Tym niemniej, niemal połowa analizowanych dokumentów (56) przewidywała udział podmiotów z zewnątrz.

Brak otwartości na nowe podmioty nie oznacza jednak wykluczenia innych instytucji z tworzonych programów. Dokumenty wskazują, że przy realizacji 86% strategii zakłada się współpracę z innymi podmiotami. Jak widać, mimo że strategie nie przewidują poszukiwania nowych podmiotów, to ich twórcy współpracują jednak z szerokim gronem działających lokalnie instytucji. Wynika to najprawdopodobniej z przyjętych schematów funkcjonowania urzędów i instytucji samorządowych, które nawiązują współpracę raczej we własnym gronie, zamykając się jednocześnie na inne rodzaje podmiotów.

wspolpraca.indd 46 2011-07-31 21:48:01



Wykres 10. Odwołania do programów współpracy z NGO.

Odwołania do dokumentów dotyczących organizacji pozarządowych

Na uwagę zasługują programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Pomimo, iż zgodnie z Ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie powinny one być uchwalane i wdrażane już od 2004 roku to nadal nie są przygotowywane, albo włączane w strategie współpracy[7]. Przykładem mogą być strategie, w których taki program współpracy mógłby przyczynić się do usprawnienia mechanizmów współdziałania w ramach strategii. Tymczasem jest on podawany jako ważny dokument tylko przez 5,7% autorów SRPS.

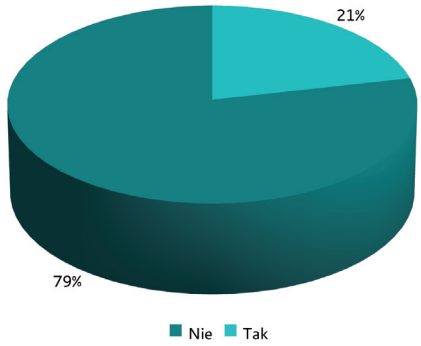
Organizacje pozarządowe mają znaczący wpływ na jakość działania samorządów i funkcjonowanie wspólnot lokalnych. Zgodnie z zasadą pomocniczości, część zadań należących do jednostek administracji publicznej powinna być przekazywana bądź powierzana organizacjom pozarządowym. Dzięki wykonywaniu powierzonych zadań publicznych, realizowaniu projektów oraz

7 Programy Współpracy analizowaliśmy w ramach realizowanego przez Ośrodek projektu Barometr Współpracy w latach 2006 i 2007.

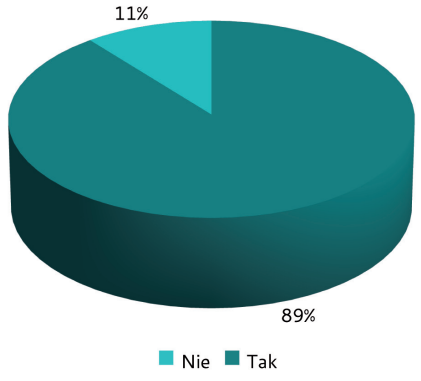
wspolpraca.indd 47 2011-07-31 21:48:02

podejmowaniu innych działań na rzecz wspólnot lokalnych, organizacje pozarządowe przyczyniają się w pozytywny sposób do zmniejszania problemów społecznych. Nie bez przyczyny traktuje się je często jako podstawowy motor napędowy lokalnych środowisk. Ciekawą ilustracją jest fragment dokumentu pochodzący z Chełmży:

„Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż organizacje pozarządowe są szansą dla pomocy społecznej, ponieważ są one w stanie objąć swoim wpływem i opieką te grupy osób, które nie trafiają do pomocy społecznej".



Wykres 11. NGO jako współtworzące strategie.



Wykres 12. Współpraca z NGO.

wspolpraca.indd 48 2011-07-31 21:48:02

Powyższe dane mówią nam dużo o dominującym modelu współpracy między JPS i NGO. Współpraca jest deklarowana w niemal 90% przypadków! Niestety, kiedy przejdziemy do poziomu konkretnych rozwiązań i działań, to okazuje się, że poza poziomem deklaracji brakuje mechanizmów wdrażania tej współpracy. Tylko 21,3% instytucji pomocy społecznej rozpoznało lokalne organizacje pozarządowe jako istotny „zasób", który można wykorzystać przy tworzeniu strategii. Poniższy cytat pochodzący z SRPS w Czernikowie jest godnym uwagi przykładem, który ilustruje rzeczywisty wymiar współpracy:

„Ważnym aspektem funkcjonowania gminy jest współpraca z organizacjami pozarządowymi. Wpływ III sektora jest widoczny niemal we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Samoorganizowanie się ludzi jest istotnym, choć często niedocenianym obszarem pomocy umożliwiającym rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych. Współczesne tendencje dotyczą przejmowania przez organizacje pozarządowe zadań publicznych. Dlatego konieczne jest w tym zakresie między innymi wypracowanie szczegółowych procedur systemowej współpracy samorządu z sektorem non-profit. Należy inicjować organizowanie na terenie gminy grup samopomocowych. Powinny się one tworzyć dla rozwiązania konkretnych problemów mieszkańców gminy, gdyż w środowisku lokalnym łatwiej jest zdiagnozować problem i znaleźć skuteczniejsze metody jego rozwiązania. Jednocześnie celowe jest wspieranie rozwoju wolontariatu. We współpracy z organizacjami pozarządowymi należy dążyć do aktywizacji całej społeczności lokalnej".

wspolpraca.indd 49 2011-07-31 21:48:02

LICZBA NGO WYMIENIONYCH W STRATEGII	CZĘSTOŚĆ	PROCENT
0	43	35,2
1	13	10,7
2	12	9,8
3	15	12,3
4	15	12,3
5	3	2,5
6	4	3,2
7	0	0
8	5	4,0
Więcej niż 8	18	14,8
suma	122	100,0

Tabela 6. Liczba organizacji pozarządowych wymienionych w strategii.

PRZY ILU DZIAŁANIACH W STRATEGII JEST MOWA O NGO	CZĘSTOŚĆ
0	43
1	13
2	12
3	15
4	15
5	3
6	4
7	0
8	5
Więcej niż 8	18
suma	122

Tabela 7. Przy ilu działaniach w strategii jest mowa o NGO.

wspolpraca.indd 50 2011-07-31 21:48:02

Wśród przebadanych strategii pomocy społecznej połowa wymienia maksymalnie 2 organizacje pozarządowe[8]. Wskazane miary tendencji centralnej pozwalają stwierdzić, że właściwym wskaźnikiem ilości współpracujących podmiotów jest wartość mediany czyli średnio, jako współpracujące, w strategii wymienia się 2 organizacje.

LICZBA NGO BIORĄCYCH UDZIAŁ W DZIAŁANIACH (WEDŁUG ZAPISÓW STRATEGII)	CZĘSTOŚĆ
0	85
1	16
2	9
3	2
4	2
5	2
Więcej niż 5	6
suma	122

Tabela 8. Liczba NGO biorących udział w działaniach (wg zapisów strategii).

Podobnie sytuacja wygląda z ilością działań, przy okazji których wspomina się o organizacjach pozarządowych[9]. Wskazane miary średnie pozwalają stwierdzić, że właściwym wskaźnikiem ilości współpracujących podmiotów jest wartość mediany czyli średnio w strategii wymienia się organizacje pozarządowe jako współpracujące przy 1 działaniu.

8 Średnia arytmetyczna wymienionych w strategii organizacji wynosi 6, mediana wynosi jednak już tylko 2, zaś dominanta 0 (43 wskazania).

9 Średnia arytmetyczna działań w strategii, w których jest mowa o organizacjach wynosi 4,7, mediana wynosi jednak już tylko 1, zaś dominanta 0 (47 wskazania).

wspolpraca.indd 51 2011-07-31 21:48:02

Jak widać na powyższym wykresie na poziomie konkretnych działań odsetek ten jest na jeszcze niższym poziomie. W 70% strategii nie wspomina się o żadnej organizacji, która brałaby udział w konkretnych działaniach.

Jak widać, mimo że organizacje pozarządowe włącza się do strategicznych programów, to ich faktyczny udział w realizowaniu strategii jest trudny do ustalenia i oszacowania na podstawie tychże dokumentów. Nie istnieją również jasne modele współpracy, w ramach których działania i współpraca byłaby możliwa do zmierzenia. Podsumowując, współpraca międzysektorowa opiera się bardziej na założeniach niż na realnych planach. Twórcy zdają sobie sprawę z możliwości, jakie niesie ze sobą współpraca, nie mają jednak pomysłów na realizację wspólnych przedsięwzięć.

Włączając organizacje pozarządowe do działania twórcy strategii winni kierować się jasno sprecyzowanymi, prosto określonymi kategoriami i terminami, w ramach których organizacje pozarządowe miałyby przewidziane zadania.

Język strategii

Warto również przeanalizować strategie pod kątem przydatności dla zainteresowanych osób – jak bowiem zauważyliśmy wcześniej – część dokumentów pisana była przez pracowników jednostek podlegających strukturom samorządowym. Wobec tego, mogą pojawiać się obawy, iż dokumenty są pisane przez urzędników, co nie bez przyczyny może obniżyć potencjalną grupę odbiorców. Jak się jednak okazuje niemal wszystkie strategie (101) napisane są klarownym, jasnym, prostym i trafiającym do szerokiego grona odbiorców językiem.

W większości przypadków autorom udało się uniknąć zbędnego komplikowania języka strategii,

wspolpraca.indd 52 2011-07-31 21:48:03

posługiwali się zrozumiałymi terminami i unikali urzędniczego „żargonu". Tym samym, strategie mogą być bez większych problemów przeczytane i zrozumiane przez osoby trzecie nie mające nic wspólnego z działalnością w obszarze pomocy społecznej. Jednym z zauważalnych problemów w strategiach jest jednak zbyt duża ilość zbędnych z punktu widzenia strategii informacji. Dobrym przykładem są między innymi informacje zawarte w strategii z Unisławia, w której wymienia się wszystkie egzemplarze sprzętów rolniczych zarejestrowanych w gminie.

Podsumowanie

Podsumowując wnioski płynące z analiz dokumentów strategicznych opracowywanych przez jednostki pomocy społecznej w naszym województwie warto sformułować kilka ważnych rekomendacji, które mogłyby pomóc w tworzeniu lepszych strategii służących rozwiązywaniu problemów społecznych w lokalnych społecznościach.

Myśląc o modelowej współpracy, która jest motywem przewodnim projektu, warto budować zespoły ds. strategii i rozwijać ich kompetencje. Środki przeznaczać należy więc na budowę zespołów odpowiedzialnych za strategię. Dobrze, by były to zespoły, w skład których weszłyby 2–3 osoby zajmujące różne stanowiska w każdym JPS, a optymalnym rozwiązaniem byłyby zespoły, w skład których wchodziłyby osoby z różnych sektorów (w przypadku małych JPS, gdzie brak licznej kadry mogłoby to stanowić istotne wsparcie).

Warto zastanowić się nad systemami motywacyjnymi dla osób odpowiedzialnych za budowę strategii. Środki z projektów systemowych mogłyby okazać się skutecznym wsparciem w budowaniu odpowiednich strategii. Praktyki urynkowienia usług z zakresu budowy strategii, a więc podzle-

wspolpraca.indd 53 2011-07-31 21:48:03

canie ich wykonania podmiotom komercyjnym wynikają m.in. z braku czasu i kompetencji. Opłacenie pracowników (przy założeniu, że posiadają oni/one odpowiednie kompetencje) wydaje się być lepszym rozwiązaniem niż zlecanie usługi na zewnątrz. Takie praktyki skutkują zmniejszeniem poczucia identyfikacji i odpowiedzialności za dokument strategiczny.

Opracowując moduły szkoleniowe należy skoncentrować się na budowaniu kompetencji związanych z poszukiwaniem rozwiązań i formułowaniem krytycznych prognoz w obszarach problemowych. Analiza dokumentów strategicznych dowiodła, że mimo opisu uwarunkowań, brak w nich autorskiej prognozy. Opracowując moduły szkoleniowe należy skoncentrować się na budowaniu kompetencji w obszarze poszukiwania rozwiązań i krytycznych prognoz.

Równie ważnym elementem w budowaniu strategii jest uwzględnienie tego, że nie są one jedynie dokumentami, ale stanowią realny program. Należy zwrócić uwagę na elementy monitoringu i ewaluacji ważne dla wdrażania dokumentów strategicznych.

Działania służące budowie modelowych rozwiązań współpracy powinny wreszcie służyć wypracowaniu odpowiedniej postawy i mechanizmów zapewniających konsultacje dokumentów. Konieczna jest zmiana przekonania dotyczącego konsultacji społecznych, które traktowane są jako kolejny obowiązek, a nie narzędzie konstruowania dokumentów strategicznych i budowania koalicji na rzecz rozwiązywania problemów społecznych. Tutaj, prócz zmiany postaw, konieczne wydaje się zapewnienie szeregu instrumentów i rozwiązań, które w sposób możliwie praktyczny, wskazałyby jak na poziomie lokalnym przeprowadzać konsultacje, jakie metodologie i narzędzia można stosować do konsultacji w najbliższym otoczeniu.

wspolpraca.indd 54 2011-07-31 21:48:03

DIAGNOZA JEDNOSTEK POMOCY SPOŁECZNEJ Z TERENU WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Niniejszy rozdział powstał na podstawie diagnozy jednostek pomocy społecznej (JPS) działających na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Badanie CATI[10] przeprowadzono na reprezentatywnej, losowej próbie 75 podmiotów.

Rozpoznanie potrzeb, zasobów i oczekiwań jest – w naszej opinii – kluczowe dla utrzymywania dobrej współpracy pomiędzy JPS a organizacjami pozarządowymi (NGO). Dzięki przeprowadzonym wywiadom (oraz wywiadom z pracownikami NGO, których wyniki przedstawiamy w kolejnym rozdziale, pragniemy ukazać specyficzny aspekt funkcjonowania badanych podmiotów w województwie kujawsko-pomorskim oraz przedstawić możliwości wspólnego działania w przyszłości.

Struktura próby

Zdecydowaną większość instytucji poddanych naszemu badaniu stanowią Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej (55%), kolejną grupą są Miejsko-Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej – 17%, Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej – 16%, Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie – 9%

10 Computer Assisted Telephone Interview.

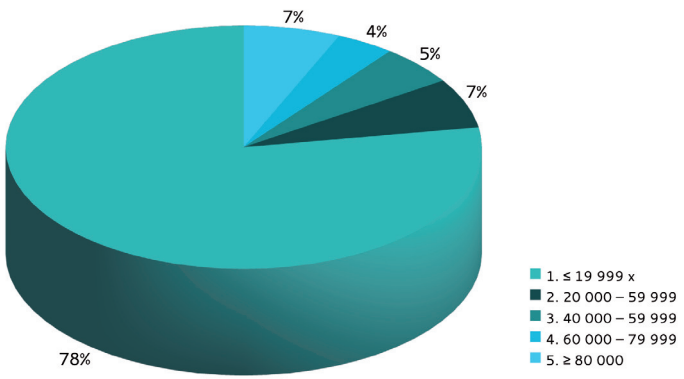
wspolpraca.indd 55 2011-07-31 21:48:03

oraz, najmniej licznie reprezentowane, Miejskie Ośrodki Pomocy Rodzinie – 3%. Poniższe zestawienie przedstawia typy Jednostek Pomocy Społecznej, które znalazły się w próbie oraz liczbę tych jednostek w województwie.

TYP JEDNOSTKI	LICZBA JEDNOSTEK W PRÓBIE	LICZBA JEDNOSTEK W WOJEWÓDZTWIE	PROCENT JEDNOSTEK BIORĄCYCH UDZIAŁ W BADANIU
GOPS	41	95	43%
MGOPS	13	17	76%
MOPS	12	31	39%
PCPR	7	19	37%
MOPR	2	3	67%

Tabela 9. Procentowy udział Jednostek Pomocy Społecznej w próbie.

Z powyższego zestawienia wynika, że liczba poszczególnych typów jednostek w próbie odpowiada populacji. Nadreprezentowane w niewielkim stopniu w próbie są MGOPS i MOPR. Ponad 3/4 Jednostek Pomocy Społecznej obej-

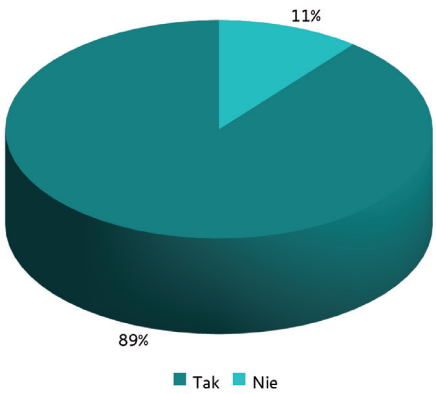


Wykres 13. Populacja zamieszkująca obszar działania JPS (N=75).

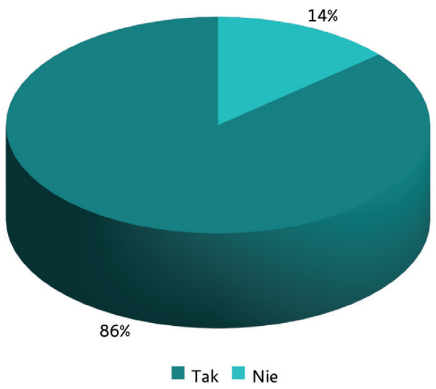
wspolpraca.indd 56 2011-07-31 21:48:03

muje swoim działaniem obszar zamieszkały przez mniej niż 20 000 osób (77%). Następne w kolejności są obszary zamieszkiwane od 20 000 do 39 999 mieszkańców oraz przez ponad 80 000 mieszkańców – po 7%. Szczegółowe zestawienie przedstawia wykres na poprzedniej stronie.

Niemal wszyscy (92%), którzy wzięli udział w badaniu to kobiety, 8% mężczyźni. Większość (77%) stanowiły osoby kierujące jednostką, proporcja ta była zachowana dla obu płci.



Wykres 14. Realizacja projektów systemowych (N=75).



Wykres 15. Realizacja PAL (N=75).

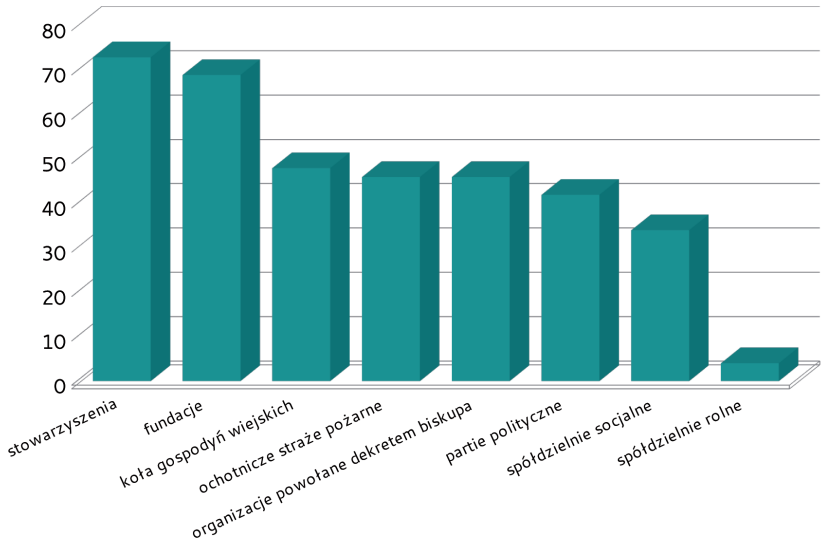
wspolpraca.indd 57 2011-07-31 21:48:05

88% badanych instytucji realizuje projekt systemowy a 84% realizuje Program Aktywności Lokalnej. Wszyscy przedstawiciele Jednostek Pomocy Społecznej (JPS) przyznawali, że ich podopieczni i podopieczne korzystają z pomocy innych instytucji, takich jak PUP, organizacje pozarządowe (NGO) oraz innych JPS.

Stan wiedzy badanych na temat organizacji pozarządowych i ich działań

Analizując odpowiedzi na pytanie o to, które instytucje respondenci zaliczają do grona organizacji pozarządowych można wskazać dwie dominujące formy odpowiedzi.

W ramach pierwszej odpowiedzi za organizacje pozarządowe uznaje się stowarzyszenia i fundacje, na to wskazuje ponad 90% badanych. Jest to zgodne z tradycyjnym i szeroko przyjętym definiowaniem organizacji pozarządowych. Druga grupa, na którą wskazuje od 45%



Wykres 16. Organizacje, które respondenci zaliczają do NGO (możliwe było wiecej, niż jedno wskazanie).

wspolpraca.indd 58 2011-07-31 21:48:05

(spółdzielnie socjalne) do 64% (koła gospodyń wiejskich) badanych, to grupa organizacji, które wskazała Ustawa o pożytku publicznym i o wolontariacie. Organizacjami pozarządowymi w rozumieniu ustawy są bowiem nie tylko podmioty posiadające osobowość prawną, ale także jednostki, które tej osobowości nie mają (np. stowarzyszenia zwykłe, uczelniane organizacje studenckie, koła gospodyń wiejskich). Tak więc, mimo że partie polityczne i tworzone przez nie fundacje, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe, mieszczą się w definicji organizacji pozarządowej, to nie mogą one uzyskać statusu organizacji pożytku publicznego oraz nie mogą otrzymywać dotacji w trybie określonym w ustawie (zgodnie z art. 3 ust. 4 nie stosuje się do nich działu II ustawy, w którym jest mowa o zasadach uzyskiwania tego statusu oraz o zlecaniu organizacjom realizacji zadań publicznych)[11].

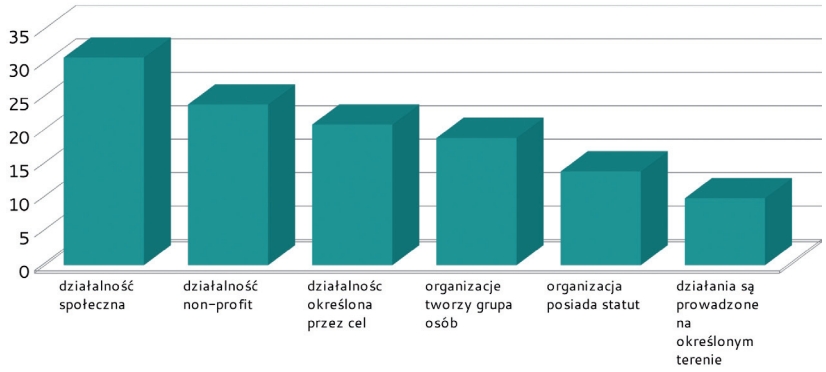
Przy opisywaniu, czym są organizacje pozarządowe badani zwracali głównie uwagę na fakt, że organizacje prowadzą działalność społeczną (41%), która była ujmowana jako:

- działalność na rzecz społeczności,
- działania z zakresu polityki społecznej,
- działania na rzecz potrzebujących.

Drugim często wymienianym elementem jest działalność nienastawiona na zysk, czyli tradycyjnie rozumiana działalność non profit (32%). Tutaj często pojawiał się brak zrozumienia tej sfery działania organizacji. Ankietowani mówili, że organizacje nie mogą mieć żadnego dochodu czy też mówili o tym, że organizacje pozarządowe utrzymują się tylko ze składek lub nie mogą pozyskiwać funduszy np. z samorządu. Określenie organizacji jako non-profit oznacza, że pro-

11 http://administracja.ngo.pl/x/436176;jsessionid=545D0599 0899277AB4447D533AE6639D.

wspolpraca.indd 59 2011-07-31 21:48:05



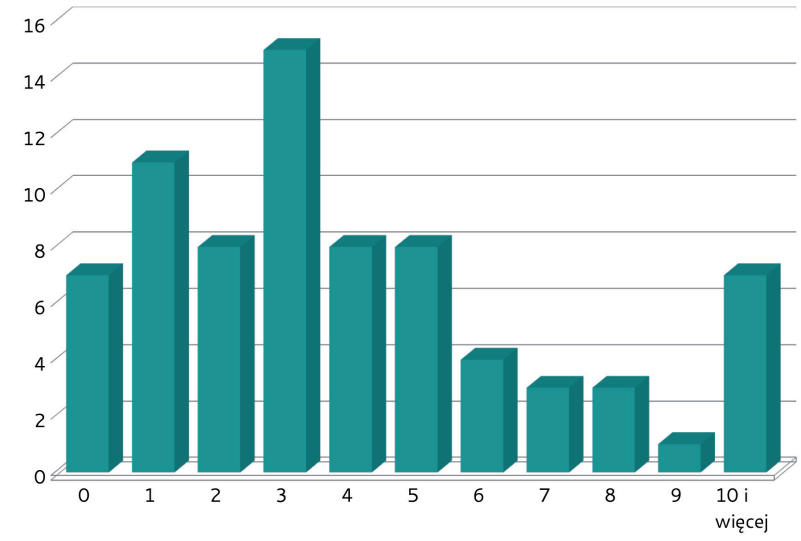
Wykres 17. Cechy NGO według przedstawicieli JPS (możliwe było więcej, niż jedno wskazanie).

wadząc swoją działalność nie kierują się chęcią osiągnięcia zysku – w przeciwieństwie do podmiotów gospodarczych działających w sektorze biznesu. Nie oznacza to jednak, że organizacje pozarządowe nie mogą i nie powinny działać w sferze gospodarczej. Stowarzyszenia, zgodnie z przepisami Ustawy Prawo o stowarzyszeniach, mogą prowadzić działalność gospodarczą, przy czym dochód z tej działalności musi służyć realizacji ich celów statutowych i nie może być dzielony między członków. Fundacje natomiast, zgodnie z Ustawą o fundacjach, mogą prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji ich celów. Również Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie będąca podstawą działalności organizacji pozarządowych w Polsce nie zabrania im prowadzenia działalności gospodarczej. Biorąc więc pod uwagę powyższe można stwierdzić, że podmioty sektora pozarządowego mogą prowadzić działalność gospodarczą, jeżeli zysk z tej działalności zostanie przeznaczony na realizację ich celów statutowych. Zgodnie z obowiązującym prawem organizacje pozarządowe mogą pozy-

wspolpraca.indd 60 2011-07-31 21:48:06

skiwać środki na prowadzenie swojej działalności m.in. ze składek członkowskich, zbiórek publicznych, darowizn, spadków, zapisów, dotacji pochodzących z konkursów grantowych, w tym samorządowych, krajowych i europejskich oraz prowadzonej działalności statutowej odpłatnej i gospodarczej.

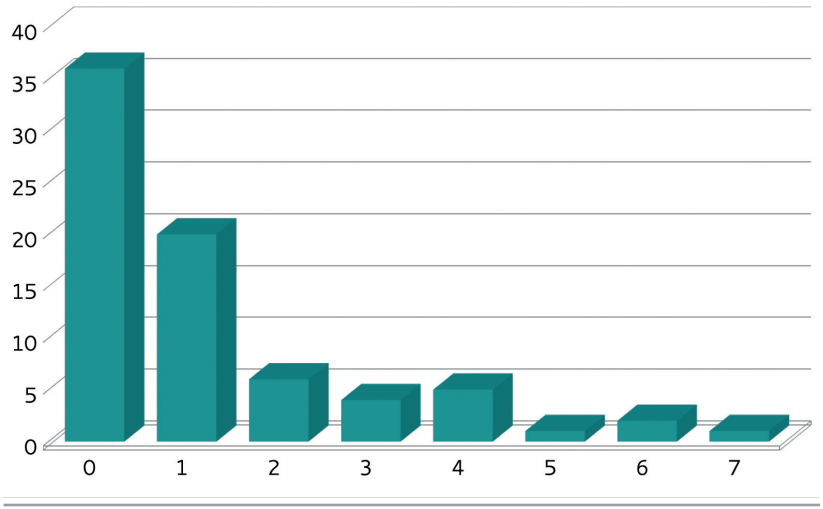
Kolejny podkreślany przez badanych element definicji NGO to fakt, iż organizacje te działają na rzecz określonego celu (28%). Badani opisywali organizacje, również jako podmioty, które posiadają statut (19%) oraz działają na określonym terenie (13%). Wśród mniej popularnych cech organizacji pozarządowych pojawiły się: pomaganie innym (12%), obowiązek płacenia składek na rzecz organizacji (9%), obowiązek wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego (9%), niezależność od władzy samorządowej (8%), wolontariat (3%) oraz sfera pożytku publicznego (1%).



Wykres 18. Ile NGO znają ankietowani? (N=75).

wspolpraca.indd 61 2011-07-31 21:48:07

Niemal wszyscy respondenci i respondentki (91%) nie mieli problemów ze wskazaniem organizacji pozarządowych ze swojej okolicy. Średnio byli w stanie wskazać 4 organizacje pozarządowe[12] działające w najbliższym otoczeniu. Wśród najczęściej wymienianych organizacji dominowały Caritas, Polski Komitet Pomocy Społecznej, stowarzyszenia pomagające osobom niepełnosprawnym oraz działające na rzecz społeczności lokalnej.



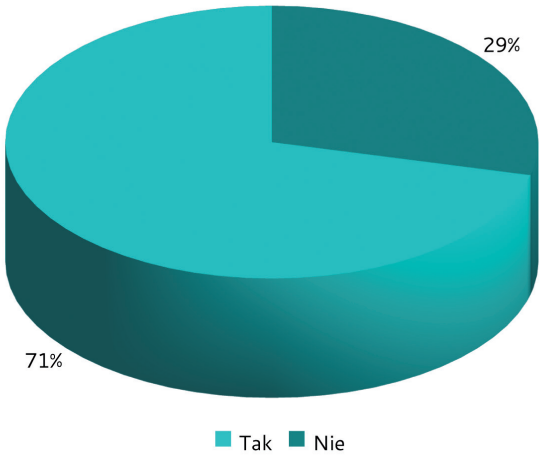
Wykres 19. Ile projektów NGO znają ankietowani? (N=75)

Dużo większą trudność sprawiało ankietowanym wskazanie projektów z zakresu pomocy społecznej realizowanych przez NGO w ich społecznościach. 45% badanych nie potrafiło wskazać takiego projektu, a Ci, którzy go wskazywali, w większości opisywali raczej działania organizacji, a nie konkretne projekty. Co ciekawe 71% badanych deklaruje udział w projektach realizowanych przez lokalne organizacje pozarządowe.

12 Tyle wynosi mediana.

wspolpraca.indd 62 2011-07-31 21:48:07

Można stąd wysunąć wniosek, że przedstawiciele JPS w większości znają tylko te projekty, w których sami biorą udział.

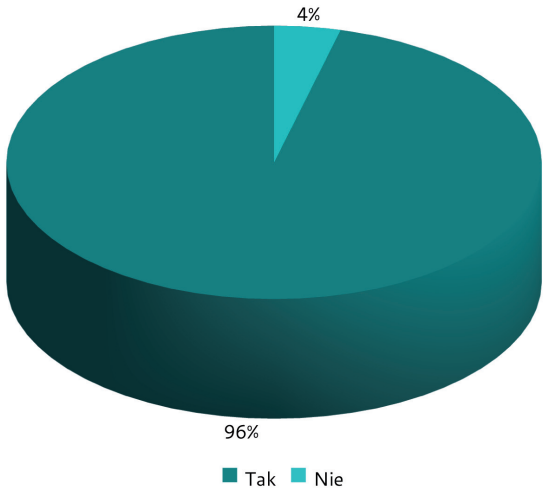


Wykres 20. Udział w projektach organizacji pozarządowych (N=45).

Kontakt z organizacjami pozarządowymi

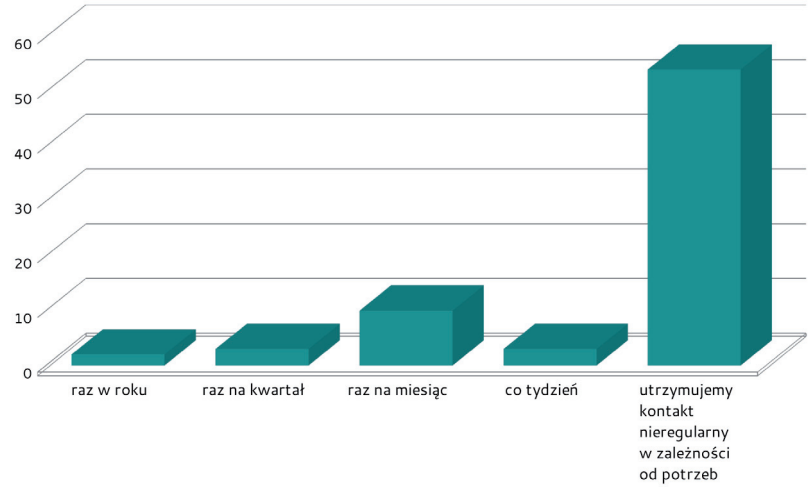
Przedstawiciele i przedstawicielki prawie wszystkich badanych instytucji (96%) kontaktują się z reprezentantami trzeciego sektora. Zdecydowana większość (78%) tych kontaktów ma charakter nieregularny. Dobrym prognostykiem może być fakt, że drugim najczęstszym wskazaniem (niemniej nie jest to wskazanie bardzo liczne, bo zaledwie 13%) jest kontakt raz w miesiącu. Taki kontakt ma szanse przerodzić się w trwałą współpracę, może nawet partnerstwo. W przypadku braku kontaktów ankietowani wskazywali, że nie kontaktują się z organizacjami, ponieważ mają one inny niż pomoc społeczna profil działalności, albo nie mają potrzeby kontaktowania się z organizacjami.

wspolpraca.indd 63 2011-07-31 21:48:07



Wykres 21. Kontakt z NGO (N=75).

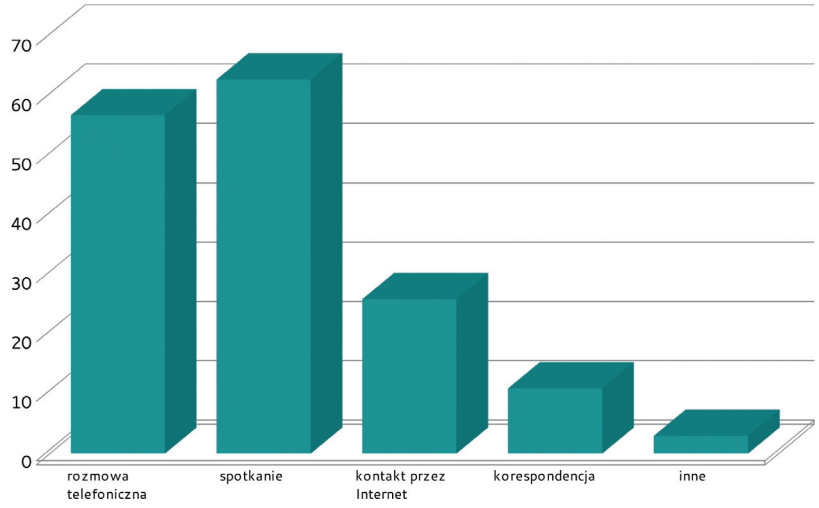
Preferowaną formą kontaktu z przedstawicielami NGO jest rozmowa osobista (87,5%), bądź telefoniczna (79,2%). Mniej popularne są kontakty w innej formie, w tym z użyciem Internetu



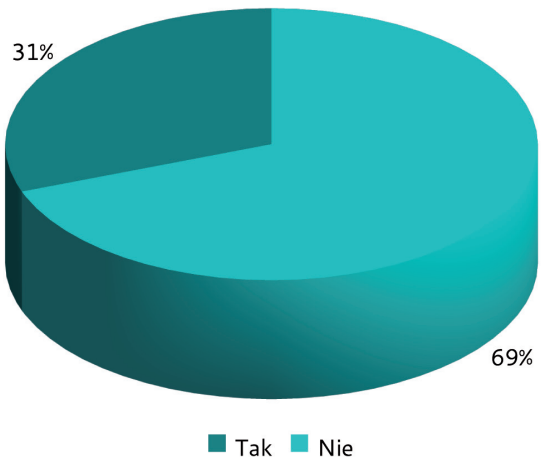
Wykres 22. Częstotliwość kontaktu z NGO (N=72).

wspolpraca.indd 64 2011-07-31 21:48:09

(w ten sposób komunikuje się 36% badanych), bądź za pośrednictwem tradycyjnej korespondencji, z której korzysta 15% badanych.



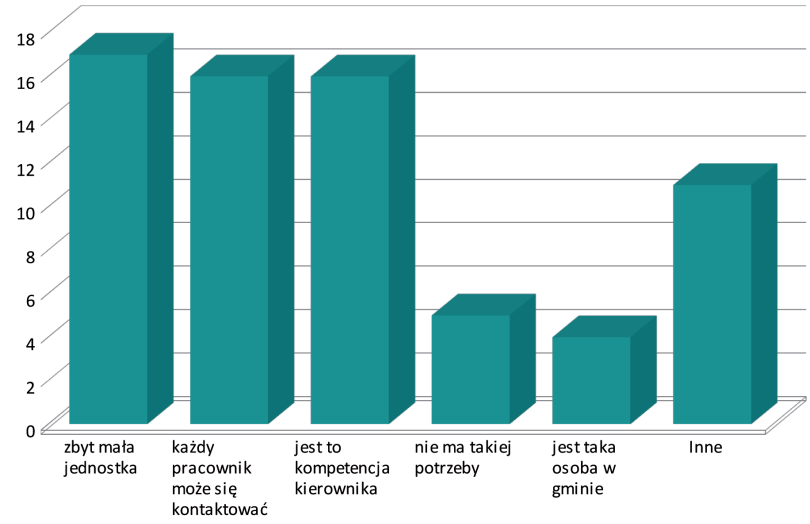
Wykres 23. Formy kontaktu z NGO (możliwe było więcej, niż jedno wskazanie).



Wykres 24. Osoba do kontaktu z organizacjami pozarządowymi (N=75).

wspolpraca.indd 65 2011-07-31 21:48:10

W 69% JPS nie ma osoby wyznaczonej do kontaktu z organizacjami pozarządowymi. W większości przypadków uzasadnieniem dla takiego stanu rzeczy była nieliczna kadra jednostki. Podkreślano fakt, że każdy z pracowników ma kompetencje do podejmowania takiego kontaktu, albo że jest to obowiązek kierownika jednostki. Warto zauważyć, że we wcześniejszym pytaniu badani i badane deklarowali, że w ich JPS takie osoby do kontaktów z NGO zostały wyznaczone.

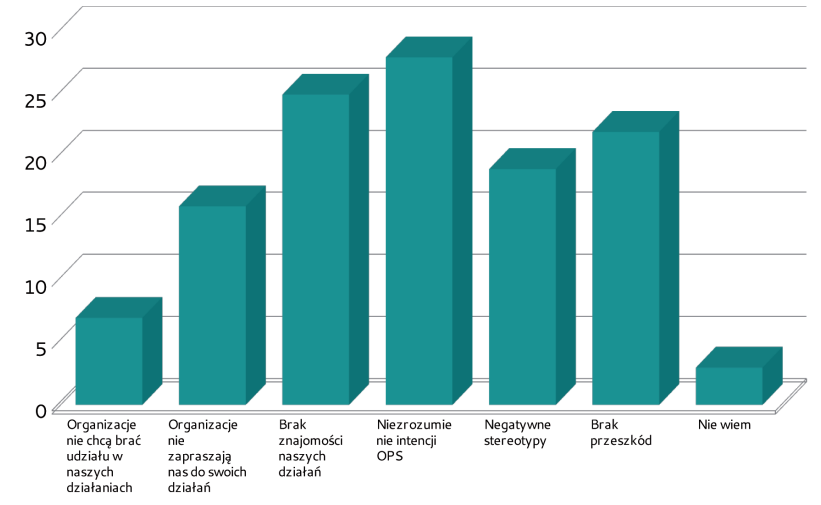


Wykres 25. Dlaczego nie ma osoby do kontaktu z organizacjami pozarządowych (możliwe było więcej, niż jedno wskazanie).

Ankietowani nie mieli problemów ze wskazaniem przeszkód w komunikacji z organizacjami trzeciego sektora. Wskazali oni szereg przyczyn, jako niemal równorzędnych:

- niezrozumienie intencji JPS (37,3%),
- brak znajomości działań JPS (33,3%),
- negatywne stereotypy (25,2%),
- brak zaproszenia do swoich działań (21,3%).

wspolpraca.indd 66 2011-07-31 21:48:11

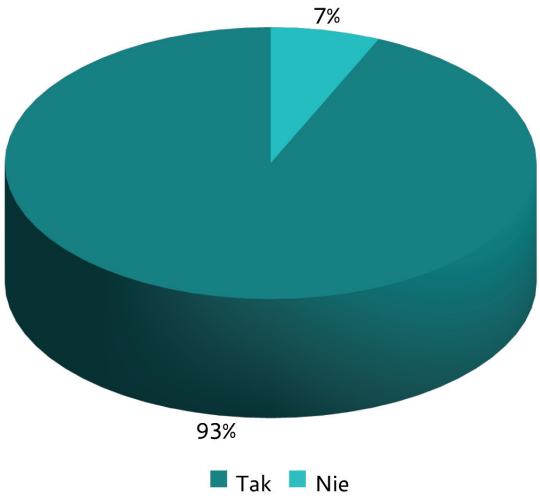


Wykres 26. Przeszkody w kontaktowaniu się z NGO (możliwe było więcej, niż jedno wskazanie).

1/3 ankietowanych nie wskazała przeszkód wpływających na relację pomiędzy JPS i NGO. Najmniej wskazań – 1/10 (9,3%) posiadał punkt „Organizacje nie chcą brać udziału w naszych działaniach". Przyczyny takiego stanu rzeczy mogą być dwojakie. Albo organizacje pozarządowe chętnie biorą udział w działaniach proponowanych przez JPS i przedstawiciele tych instytucji nie spotykają się z odmowami, albo JPS rzadko proponują NGO współpracę i dlatego nie mamy do czynienia z odmowami współpracy. Wśród innych wskazanych przez respondentów problemów pojawiały się: m.in. informacje o tym, że to zbyt duża ilość obowiązków nie pozwala pracownikom JPS zajmować się dodatkowo współpracą z NGO, albo też, że przepływ informacji między podmiotami jest zbyt słaby.

wspolpraca.indd 67 2011-07-31 21:48:11

Współpraca z organizacjami pozarządowymi



Wykres 27. Współpraca z NGO (N=75).

Przedstawiciele i przedstawicielki niemal wszystkich badanych instytucji (93%) współpracują z organizacjami pozarządowymi. Zdecydowana większość (76%) podejmowanych form współpracy ma charakter nieregularny, spontaniczny. W przypadku braku współpracy ankietowani wskazywali, że nie kontaktują się z organizacjami, ponieważ mają one inny profil działalności, niż pomoc społeczna lub też, że nie mają w ogóle potrzeby kontaktowania się z organizacjami.

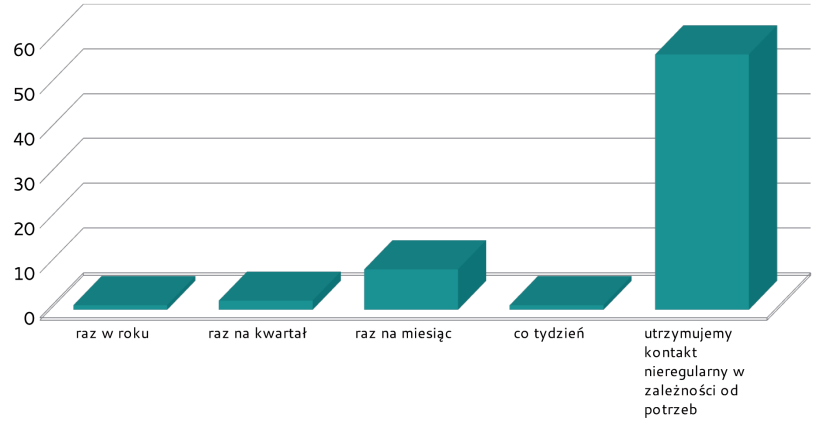
Można wskazać dwa zasadnicze obszary współpracy NGO i JPS. Jedną, na którą wskazuje dużo badanych stanowią:

- wspólne inicjatywy społeczne (77,1%),
- konsultacja dokumentów – strategii, programów (75,7%),
- udział w tworzeniu diagnozy społecznej (67,1%).

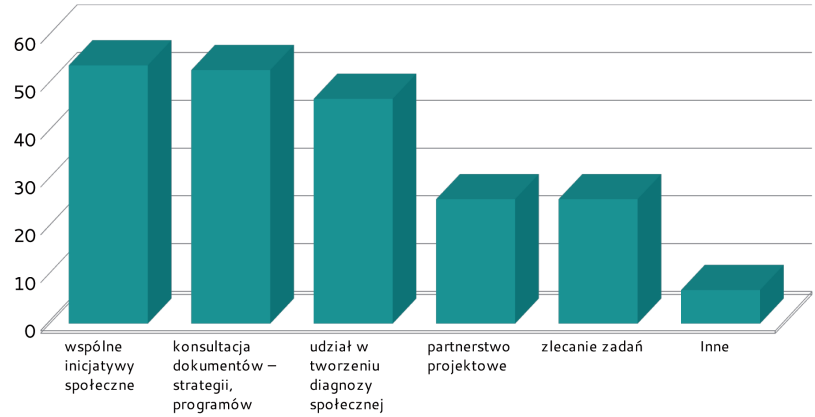
wspolpraca.indd 68 2011-07-31 21:48:11

Druga, którą wskazuje zdecydowanie mniej badanych składa się z:

- partnerstwo projektowe (37,1%),
- zlecanie zadań (37,1%).



Wykres 28. Częstotliwość współpracy z NGO (N=70).



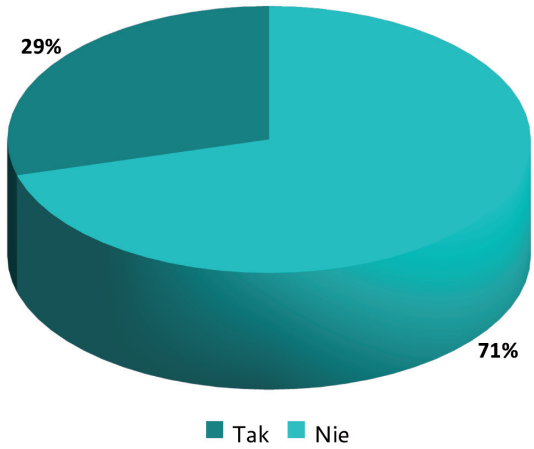
Wykres 29. Formy współpracy NGO z JPS (możliwe było więcej, niż jedno wskazanie).

Wśród innych (pojedynczych) wskazywanych form współpracy ankietowani wymieniali:

wspolpraca.indd 69 2011-07-31 21:48:12

typowanie osób do objęcia wsparciem, nabór beneficjentów w projektach, rozpowszechnianie informacji na temat aktualnych projektów, wsparcie podopiecznych, wymiana doświadczeń, dostarczanie żywności dla najuboższych.

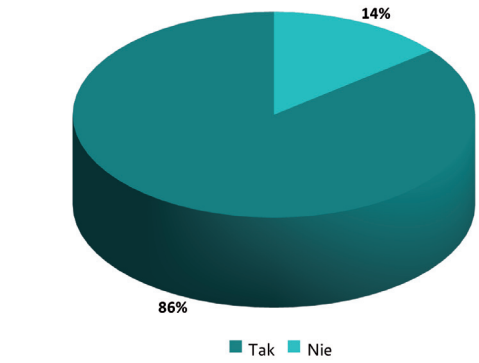
Widać tutaj pewną tendencję: otóż wielu badanych wskazuje na współpracę na poziomie konsultacji dokumentów i działań o charakterze akcyjnym. Zdecydowanie mniej wskazuje na bardziej usystematyzowane formy współpracy, takie jak partnerstwo i wymagające zaufania i doświadczenia zlecanie zadań.



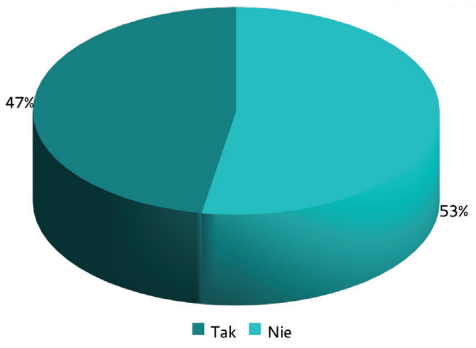
Wykres 30. Zasady współpracy z NGO (N=75).

Niemal 1/3 badanych instytucji posiada wypracowane zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi. W zdecydowanej większości (78%) przypadków reguły wypracowywane były przy współpracy z NGO oraz według przyjętych wcześniej standardów (82%). Wśród pozostałych instytucji, które nie posiadają zasad współpracy połowa (49%) takie zasady planuje przyjąć, a połowa nie ma takich planów (51%).

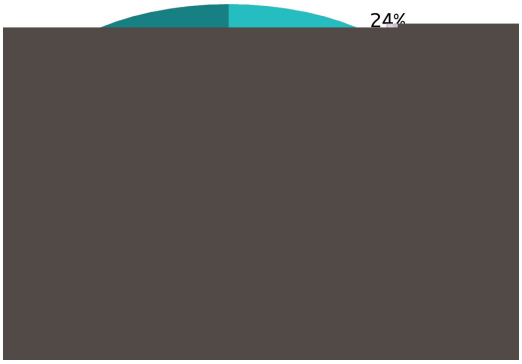
wspolpraca.indd 70 2011-07-31 21:48:12



Wykres 31. Metoda uchwalania zasad współpracy z NGO (N=75).



Wykres 32. Chęć przyjęcia zasady współpracy z NGO (N=55).



Wykres 33. Udział NGO w planowaniu działań JPS (N=74).

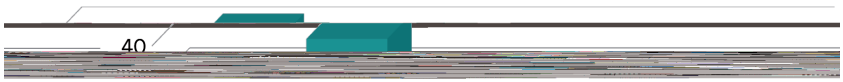
wspolpraca.indd 71 2011-07-31 21:48:14

76% badanych deklaruje uwzględnianie organizacji pozarządowych przy planowaniu swoich działań. Można to uznać za dobry znak i sygnał do budowania trwałych relacji w przyszłości.

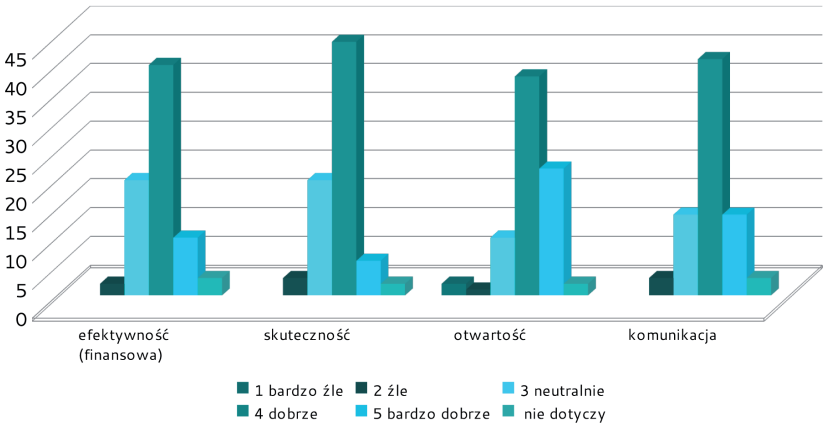
Warto przy przyszłych działaniach pamiętać o przeszkodach w budowaniu współpracy, o których wspominali ankietowani, np: o braku wiedzy na temat budowania współpracy, braku chęci współpracy po stronie NGO (pojawiały się tutaj wątki o charakterze personalnym) oraz brak dostrzeżenia potrzeby budowania takiej współpracy.

Ocena pracy organizacji pozarządowych

Ankietowani poproszeni zostali również o ogólną ocenę pracy organizacji pozarządowych. Tę pracę w większości oceniają pozytywnie, 24% bardzo dobrze i 55,5% dobrze. Więcej, niż co piąty (21%) respondent ocenia pracę organizacji pozarządowych neutralnie, a 3% nie potrafiło w ogóle jej ocenić. Dane te sugerują pozytywne nastawienie badanych do działalności NGO.



Wykres 34. Ocena pracy NGO (N=75).



Wykres 35. Ocena pracy NGO według kryteriów (N=75).

Przy bardziej szczegółowej ocenie można już stwierdzić, że zróżnicowanie ocen jest większe, ale nadal widoczny jest pozytywny odbiór pracy lokalnego sektora pozarządowego. Efektywność finansowa i skuteczność ich działań oceniane są pozytywnie przez ankietowanych. Większość (w obu przypadkach ponad 69%) ocenia te aspekty pracy NGO dobrze lub bardzo dobrze.

Jeszcze więcej, bo 83,2% ankietowanych ocenia pozytywnie otwartość organizacji pozarządowych. Co ciekawe, mimo wielu odpowiedzi pozytywnych, właśnie kategoria otwartości jako jedyna doczekała się negatywnych opinii: co prawda pojawiły się w niewielkim procencie (3%) to jednak respondenci ocenili tę sferę funkcjonowania NGO bardzo źle. Może to być wskazówka, by sferę relacji potraktować z należytą uwagą – pojedyncze negatywne doświadczenia mogą przyczyniać się bądź do podtrzymywania, bądź też do powstawania negatywnych stereotypów i utrudniać przyszłe relacje między podmiotami z obu sektorów. Sfera komunikacji też jest oceniana pozytywnie, suma ocen dobrych

wspolpraca.indd 73 2011-07-31 21:48:15

i bardzo dobrych w tym przypadku wynosi 76,4% wskazań.

Przy odpowiedzi na pytanie: „Jak współpraca z organizacjami pozarządowymi może Państwu pomóc w realizowaniu Państwa działań?" Pojawiło się wiele interesujących wypowiedzi (zapis wypowiedzi oryginalny):

- *„Pomocne są organizacje pozarządowe, ponieważ zlecamy wiele zadań, które nas odciążają w codziennych obowiązkach, organizacje są niezbędne",*
- *„We wszystkim nam pomaga. We wszystkich obszarach naszego działania. Organizacje pobudzają aktywność społeczną",*
- *„Dzięki Organizacjom pozarządowym na naszym terenie łatwiej dotrzeć do osób indywidualnych niż urzędnikom, mają one lepszy kontakt",*
- *„Realizują zadania, na które my nie mamy czasu, pomagają nam w kontaktowaniu się z mieszkańcami",*
- *„Wspomaga nasze działania, możemy rozszerzyć wachlarz naszych działań",*
- *„Ogromny zasób osób wspiera nas poprzez wolontariat, stowarzyszenia są mniej zbiurokratyzowane i mają większe możliwości w pozyskiwaniu pieniędzy",*
- *„Możliwości Ośrodków Pomocy Społecznej są ograniczone przepisami, ale stowarzyszenia mogą się ubiegać o dofinansowanie w różnych dziedzinach życia i dotykając różnych problemów, a my możemy jako partnerzy włączyć się w projekty, a tym samym pomóc osobom potrzebującym w większym zakresie niż to jest możliwe",*
- *„W różny sposób, czasami jesteśmy związani ponieważ realizując projekt systemowy nie możemy wybiegać poza pewne ramy, które są*

wspolpraca.indd 74 2011-07-31 21:48:15

określone w projekcie i właśnie w tych obszarach pomagają nam organizacje pozarządowe",

- *„Jeżeli nie możemy udzielić jakiegoś wsparcia pewnej osobie czy grupie osób, to zwracamy się z prośbą o pomoc do organizacji pozarządowych i oni nam pomagają i tym samym osobą potrzebującym w miarę potrzeb pomagają",*
- *„Dzięki organizacjom pozarządowym możemy wykroczyć poza nasz zakres działania, ponieważ pomagają nam docierając do grup osób do których nie bylibyśmy w stanie dotrzeć w takim stopniu jak we współpracy z organizacjami np. do osób niepełnosprawnych czy bezrobotnych",*
- *„Może nam pomóc wprowadzić innowacyjność, nowe działania, nowe spojrzenie; może dzięki pomocy organizacji klienci będą bardziej pozytywnie patrzeć na ośrodki pomocy społecznej",*
- *„Poprzez współpracę z organizacjami możemy zwiększyć zakres pomocy pozamaterialnej np. konsultacji, pomocy terapeutycznej, a także moglibyśmy zintegrować środowisko lokalne i zapobiec wykluczeniu społecznemu"*
- *„Organizacje mają inną perspektywę myślenia i mogą nam wskazać inne spojrzenie na pewne sprawy, dotrzeć do ludzi w taki sposób w jaki nie mogliśmy".*

Jak widać badani i badane widzieli wiele szans rozwoju dla swoich instytucji poprzez współpracę z sektorem pozarządowym. Najczęściej pojawiającym się elementem była możliwość realizacji części zadań JPS przez organizacje pozarządowe. Kolejnym elementem jest poszerzenie oferty pomocy dla klientów JPS. Przedstawiciele i przedstawicielki jednostek oceniali też niematerialne aspekty współpracy, takie jak nowa perspektywa, wartości czy poprawa wizerunku jednostki.

wspolpraca.indd 75 2011-07-31 21:48:15

Podsumowanie

Podsumowując przedstawiciele JPS wykazali się wysokim poziomem wiedzy teoretycznej na temat trzeciego sektora. Pracownicy socjalni znają też organizacje pozarządowe funkcjonujące w ich otoczeniu, wiedza ta ma niestety często bardzo ograniczony charakter. Deklarowane kontakt i współpraca z NGO niestety w większości przypadków są nieregularne i powierzchowne. Ocena pracy NGO dokonana przez JPS jest pozytywna. Z badania wyłania się obraz, w którym JPS i NGO dostrzegają się, zaczynają nawiązywać relacje, ale nadal traktują się z dystansem. Pozytywne oceny oraz dostrzeganie wielu zysków płynących ze współpracy wskazuje na potencjał do budowania trwałej i efektywnej współpracy międzysektorowej.

W celu wdrożenia takiej współpracy warto organizować spotkania, szkolenia i konferencje łączące sektory. Istniejące, często sformalizowane, relacje nie stwarzają możliwości do podejmowania głębszego dialogu. W takiej sytuacji to właśnie możliwość spotkania się na neutralnym gruncie przy okazji szkoleń czy konferencji jest szansą na podjęcie merytorycznej rozmowy dotyczącej lokalnej polityki społecznej.

Dodatkowym bodźcem, który może podziałać jak „katalizator współpracy" jest tematyka organizowanych spotkań. Jeśli przedstawiciele organizacji i JPS spotkają się w celu zdobycia wiedzy na temat konsultacji społecznych, animacji lokalnej, diagnozy lokalnej czy też samej współpracy międzysektorowej impuls do podjęcia rozmów o tym co możemy zrobić razem pojawi się sam.

Elementem, który często stanowi barierę w nawiązaniu współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a JPS jest brak wiedzy -o tym, że druga strona jest otwarta na wspólne inicjatywy. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak lub powierzchowność nawią-

wspolpraca.indd 76 2011-07-31 21:48:15

zywanych kontaktów pomiędzy instytucjami. To właśnie w animowaniu dialogu na poziomie lokalnym tkwi duży potencjał dla rozwoju współpracy międzysektorowej. Warto zadbać o to, aby ten element był uwzględniany w planowaniu polityki społecznej na poziomie regionalnym.

Tym, co może przynieść skutek odwrotny do zamierzonego byłoby z pewnością wprowadzanie regulacji prawnych odnoszących się do współpracy czy też wręcz ją nakazujących. Działania tego typu prowadzą do utrwalenia sformalizowanych i powierzchownych relacji.

wspolpraca.indd 77 2011-07-31 21:48:15

DIAGNOZA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z TERENU WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Prezentowany rozdział dotyczy diagnozy organizacji pozarządowych (NGO), które swymi działaniami obejmują sferę problemów społecznych. Badanie CATI[13] zostało przeprowadzone na reprezentatywnej, losowej próbie 75 podmiotów z terenu województwa kujawsko-pomorskiego.

Rozpoznanie potrzeb, zasobów i oczekiwań NGO jest – w naszej opinii – kluczowe dla współpracy pomiędzy Jednostkami Pomocy Społecznej (JPS) a NGO. Dzięki przeprowadzonym wywiadom (oraz wywiadom z pracownikami JPS, których wyniki przedstawiamy w poprzednim rozdziale) pragniemy ukazać sposób funkcjonowania badanych podmiotów w województwie kujawsko-pomorskim oraz przedstawić możliwości wspólnego działania w przyszłości. Przedstawione poniżej badania są efektem 75 wywiadów telefonicznych z przedstawicielami NGO.

Struktura i działania organizacji w województwie kujawsko-pomorskim

Ze względu na dużą liczbę NGO w województwie kujawsko-pomorskim podmioty, które znalazły się w badanej próbie zostały wytypowane wyłącznie z populacji organizacji działających w sferze pomocy społecznej. Wspieranie osób wykluczonych nie było jedynym z wymienianych

13 Computer Assisted Telephone Interview.

wspolpraca.indd 78 2011-07-31 21:48:15

profili działalności, choć było przez te podmioty deklarowane jako profil podstawowy.

Zgodnie z danymi GUS-u, w całym regionie zarejestrowanych jest niemal 5 tysięcy organizacji pozarządowych. W ciągu kilku ostatnich lat dostrzec można dynamiczny wzrost ich liczby: w skali całego województwa liczba organizacji wzrosła z 3.749 organizacji w roku 2005 do 4.965 NGO w roku 2009.

ROK		2005	2006	2007
FUNDACJE	kraj	8400	9119	9812
	województwo	300	328	365
STOWARZYSZENIA I ORGANIZACJE SPOŁECZNE	kraj	71121	76279	80636
	województwo	3449	3832	4156

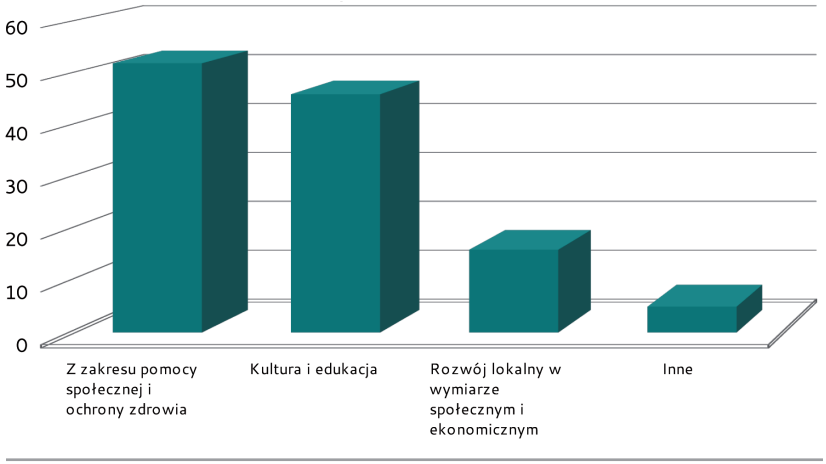
za: „Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w województwie kujawsko-pomorskim w 2008 roku", str. 19, GUS 2008.

Tabela 8. Liczba NGO w województwie kujawsko-pomorskim

Najczęściej wskazywaną odpowiedzią była działalność z zakresu pomocy społecznej oraz ochrony zdrowia (52 wskazania), jednak niewiele mniej (46 wskazań) respondentów wskazywało odpowiedź dotycząca prowadzenia działań w sferze kultury i edukacji. Poniższy wykres ilustruje deklaracje respondentów.

Z badań przeprowadzonych przez Ośrodek Tłok (Anielska, Gądecki 2006) wynika, że największy odsetek NGO na terenie województwa kujawsko-pomorskiego prowadzi działania w sferze sportu, turystyki, hobby i rekreacji (40% NGO w województwie). Z kolei, usługi socjalne i społeczne stanowią podstawowe działania dla co czwartej organizacji (25%).

wspolpraca.indd 79 2011-07-31 21:48:15



Wykres 36. Obszary działalności NGO (liczba wskazań dowolna).

Nadreprezentatywność organizacji z omawianego profilu wynika z przyjętych przez nas założeń metodologicznych. Taki dobór próby miał posłużyć jak najlepszemu, najszerszemu i najbardziej adekwatnemu poznaniu organizacji współpracujących bądź potencjalnie współpracujących z JPS. W tym miejscu warto odnotować również to, że liczba organizacji zajmujących się problemami społecznymi w skali kraju jest proporcjonalnie niższa, niż w regionie (por. pow.). Na uwagę zasługuje również fakt, iż zaledwie 16 respondentów wskazało, że ich organizacja prowadzi działania mające wpływ na lokalny rozwój społeczny i ekonomiczny.

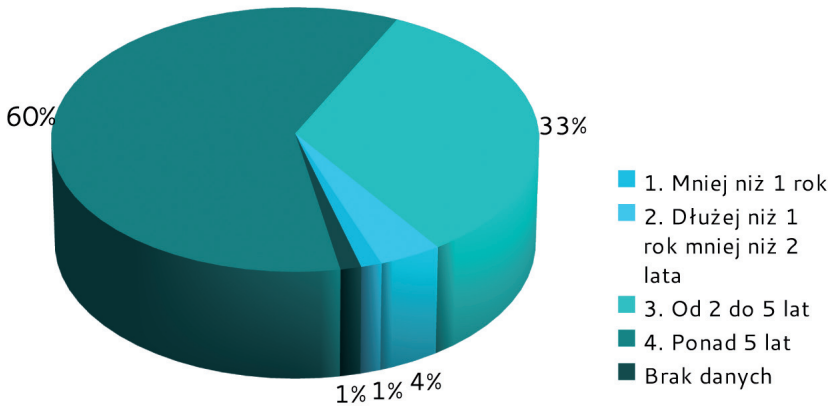
Doświadczenie organizacji

Ponad połowa (60%) przebadanych organizacji działała dłużej niż 5 lat. Ponad co trzecia (34%) funkcjonowała nie krócej niż dwa lata, a nie dłużej niż pięć. Oznacza to, że działania z zakresu pomocy społecznej, kultury i edukacji prowadzone na terenie województwa kujaw-

wspolpraca.indd 80 2011-07-31 21:48:15

sko-pomorskiego przez organizacje pozarządowe są prowadzone przez NGO posiadające spore doświadczenie.

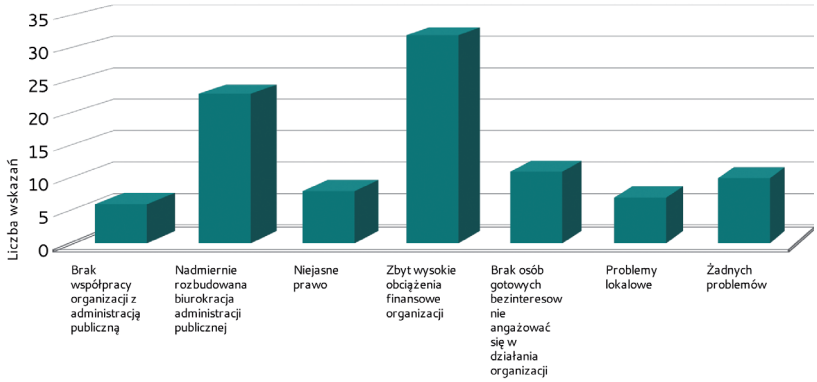
Po to by lepiej poznać możliwości, ograniczenia i zasoby NGO zapytaliśmy respondentów o najczęstsze problemy w realizowanych działaniach. Niemal co trzecia udzielona odpowiedź (32 wskazania) odnosiła się do zbyt wysokich obciążeń finansowych względem NGO. Z kolei, ponad co czwarta (23 wskazania) za niepożądane wskazywała nadmierne rozbudowanie administracji publicznej.



Wykres 37. Długość działania NGO (N=75).

Optymistycznym i ważnym wskaźnikiem jest fakt, że respondenci w dziesięciu na siedemdziesiąt pięć przypadków wskazali, iż ich organizacja nie ma żadnych problemów. Świadczy to o dobrej współpracy z innymi instytucjami, dużej wiedzy oraz doświadczeniu w podejmowanych inicjatywach.

wspolpraca.indd 81 2011-07-31 21:48:16

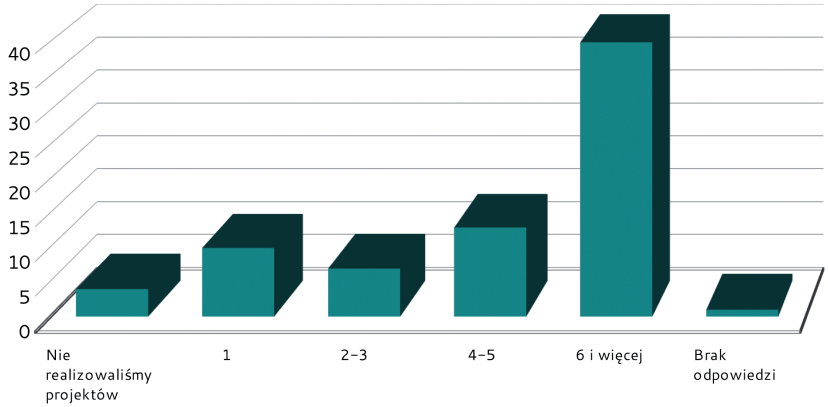


Wykres 38. Główne problemy napotykane przez NGO (liczba wskazań dowolna).

Realizowane działania i źródła ich finansowania

Jak widać na poniższym wykresie, badane podmioty mają duże doświadczenie w prowadzeniu działalności w sektorze pozarządowym.

Ponad połowa organizacji (54%) zrealizowała 6 i więcej projektów. Oznacza to, że w przeciągu roku wymienione organizacje zrealizowały średnio dwa projekty. Z kolei 17% badanych podmiotów zrealizowało od 4 do 5 projektów. Pomija-



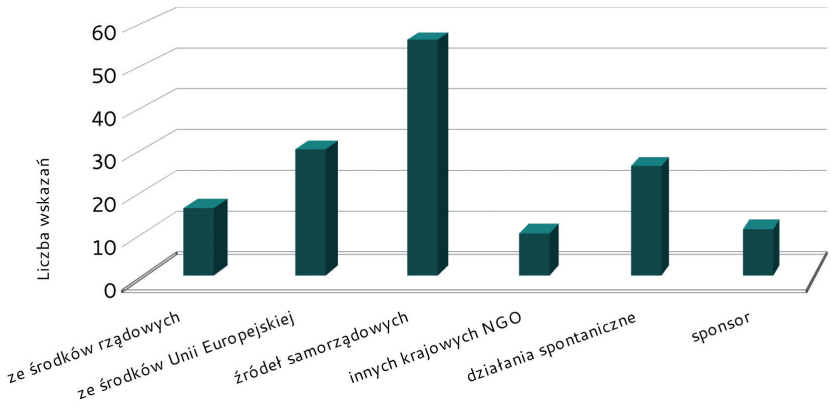
Wykres 39. Projekty zrealizowane w ciągu trzech ostatnich lat (N=75).

wspolpraca.indd 82 2011-07-31 21:48:17

jąc finansową stronę tych przedsięwzięć, można stwierdzić, że badane podmioty prowadziły aktywną, a przede wszystkim regularną działalność wykraczającą poza spontaniczne inicjatywy. Zaledwie 4 z 75 przedstawicieli badanych podmiotów (5%) wskazało, że w omawianym okresie nie zrealizowały żadnych działań.

Najczęściej pojawiającym się wskazaniem (56 odpowiedzi) dotyczącym źródeł finansowania była odpowiedź dotycząca środków samorządowych (środki gminy, powiatu lub województwa). Fakt ten wpływa istotnie na regionalny aspekt działania, bowiem środki asygnowane przez jednostki samorządu terytorialnego są silnie skoncentrowane na najbliższym otoczeniu społeczno-terytorialnym. Innymi słowy, działania, na które badane organizacje otrzymały środki miały najczęściej charakter regionalny. Drugim, najczęściej wymienianym źródłem finansowania (30 wskazań) były środki pochodzące z Unii Europejskiej (m.in. PO KL, RPO, PROW).

Warto także zwrócić uwagę na fakt, że niewiele mniej wskazań (26) dotyczyło działań organizowanych w sposób spontaniczny, które obok



Wykres 40. Źródła finansowania działań (liczba wskazań dowolna).

wspolpraca.indd 83 2011-07-31 21:48:18

wkładu własnego w postaci finansowej, polegały na dobrowolnej pracy zaangażowanych osób. Ponadto, jedenastu respondentów wskazało, że ich działania możliwe były do zrealizowania dzięki pomocy sponsorów. Poniższy wykres doprecyzowuje kwestię źródeł finansowania.

Liczba beneficjentów projektów

Przyglądając się inicjatywom badanych NGO warto zwrócić uwagę na to, jak szerokie było oddziaływanie społeczne realizowanych przedsięwzięć, na przykład pod względem liczby osób objętych działaniami.

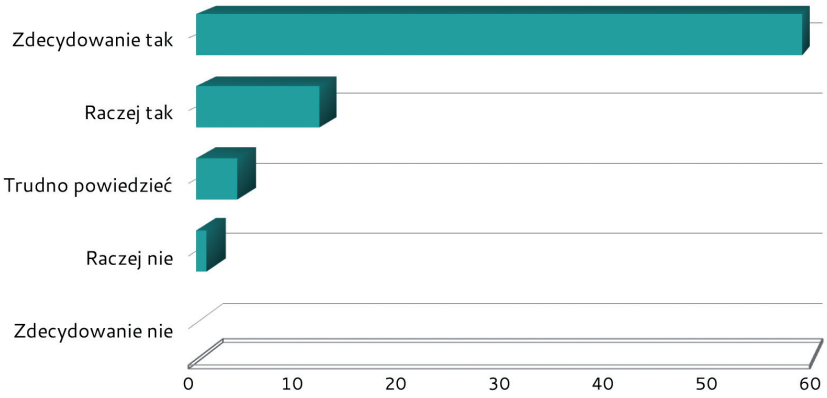
Poniższa tabela przedstawia szczegółowo udzielone odpowiedzi.

LICZBA BENEFICJENTÓW	LICZBA ORGANIZACJI
od 1 do 10	1
od 11 do 20	4
od 21 do 50	9
od 51 do 100	11
od 101 do 1000	31
powyżej 1001	12

Tabela nr 10. Liczba osób (beneficjentów), które wzięły udział w działaniach badanych podmiotów w ciągu ostatniego roku.

Jak widać, największa liczba respondentów wskazywała, że ich działaniami objęto kilkaset osób (31 wskazań). Pozostałe dwie najczęściej wymieniane odpowiedzi (powyżej tysiąca – 12 wskazań oraz od 51 do 100 – 11 wskazań), świadczą o tym, że badane podmioty współpracują z dużą liczbą beneficjentów, którzy pozostają objęci również działaniami innych instytucji.

wspolpraca.indd 84 2011-07-31 21:48:18



Wykres 41 Czy współpraca między NGO a JPS jest potrzebna? (N=75).

Pytając o współpracę pomiędzy NGO a JPS warto zastanowić się, czy badani uważają takową za potrzebną i niezbędną. Może się bowiem okazać, że bezcelowe jest tworzenie dogodnych warunków do zawarcia współpracy, jeśli jest ona zbędna. Jak jednak widać na powyższym wykresie, ponad ¾ respondentów (77%) uważała, że współpraca jest elementem koniecznym.

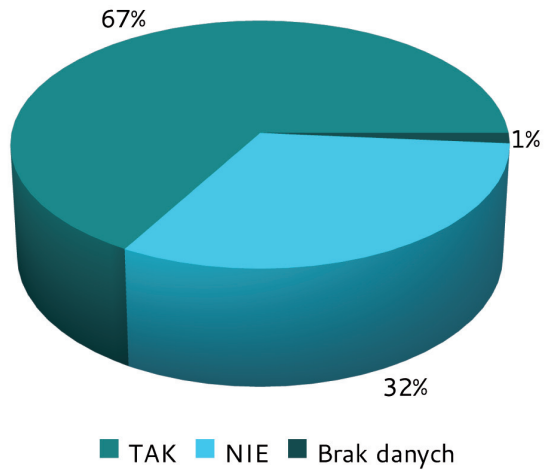
Z kolei respondenci, którzy uważali, że współpraca jest niepotrzebna twierdzili, że:

- *„My raczej współpracujemy z dziećmi, które mają skierowanie bezpośrednio od lekarza, współpracujemy też bezpośrednio z urzędem gminy, ale nad współpracą z OPS-ami nawet się nie zastanawialiśmy”,*
- *„Współpraca jest potrzebna, ale akurat nasza organizacja ma inne cele, które nie pokrywają się z celami OPS-ów”,*
- *„Sprzeczność w postrzeganiu pewnych problemów, inne spojrzenie na problemy, absurdalne sytuacje, wynikające z trzymania się sztywnych przepisów”.*

wspolpraca.indd 85 2011-07-31 21:48:18

Współpraca z JPS

Jak widać na poniższym wykresie, zdecydowana część badanych podmiotów (67%) wskazywała, że współpracuje z JPS. Tak duża liczba organizacji deklarujących współpracę jest bez wątpienia bardzo istotnym wskaźnikiem, niemniej jednak, aby poznać czym rzeczywiście jest współpraca (nie tylko w sferze deklaracji) w dalszych częściach zaprezentujemy pogłębioną analizę.



Wykres 42. Współpraca z JPS (N=75).

Mimo to, nadal niemal 1/3 badanych organizacji (32%) nie współpracowała z JPS. Respondenci, którzy twierdzili, że ich organizacja nie współpracuje z JPS najczęściej, jako powody, wskazywali: odmienny profil działania, różne cele oraz różnice w prowadzonej działalności.

Poniższe wypowiedzi oddają charakter opinii respondentów (przedstawicieli organizacji, które nie współpracują z JPS):

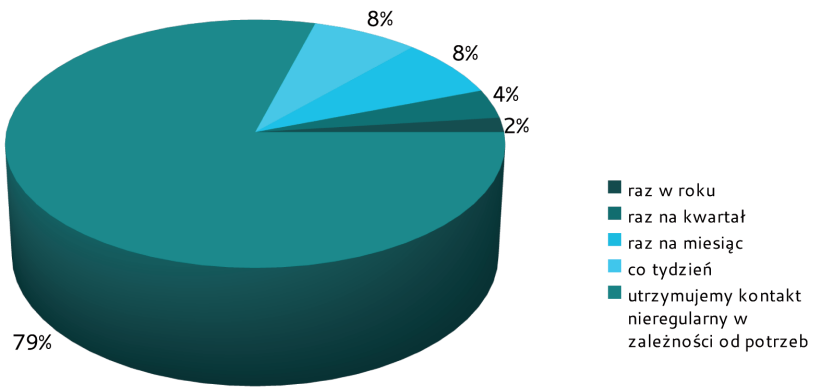
- *„Nie mieliśmy okazji, działamy społecznie, nie mamy aż tyle czasu”,*

wspolpraca.indd 86 2011-07-31 21:48:18

- *„Trudno powiedzieć, trochę rozmijamy się celami projektowymi, pomagamy różnym ludziom jako stowarzyszenie samodzielnie",*
- *„Nigdy z ich strony nie było inicjatywy, działamy z innymi organizacjami, poza tym mamy inne cele",*
- *„Zawiązujemy partnerstwo z gminą, a konkretnie z OPS-ami nie współpracujemy, to wynika raczej z uwarunkowań personalnych, wychodzą z założenia że nie potrzebują niczego od nas i my nie potrzebujemy niczego od nich".*

Warto odnotować rzeczywisty wymiar tej współpracy, dlatego też zwróciliśmy uwagę na częstotliwość, z jaką instytucje się ze sobą kontaktują. Poniższy wykres ilustruje szczegółowo to, jak często badane podmioty współpracują z JPS.

Ponad ¾ organizacji (79%) określa swoje kontakty z JPS jako nieregularne, uzależnione wyłącznie od aktualnych potrzeb. Z jednej strony, tego typu współpraca jest oczywista i zrozumiała (każda z instytucji ma odmienną misję, cele

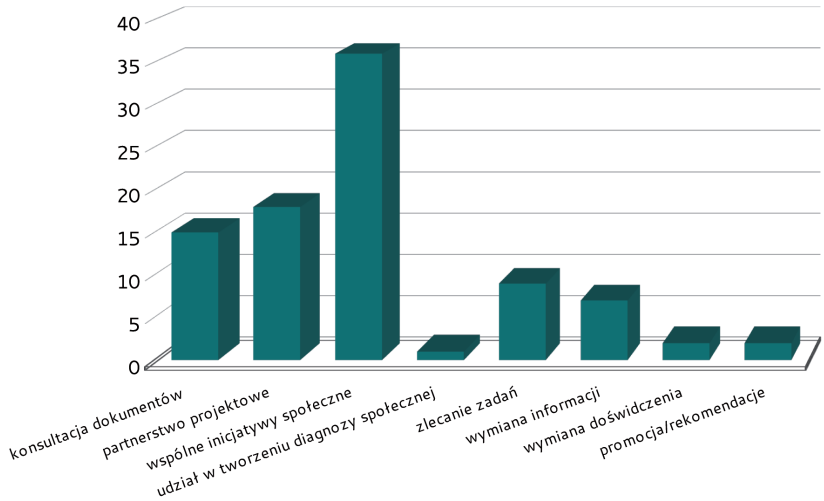


Wykres 43. Jak często NGO kontaktują się z JPS? (N=53).

wspolpraca.indd 87 2011-07-31 21:48:19

i sposób funkcjonowania) – z drugiej jednak – efektywna współpraca powinna zakładać stały i możliwie częsty kontakt, który nie byłby wyłącznie wynikiem potrzeb, ale również, czy przede wszystkim, stałym narzędziem służącym społeczności lokalnej. Sytuacja ta być może jest wynikiem prowadzenia działalności projektowej, która w pewnych okolicznościach nakłada bądź wyraźnie premiuje współpracę projektodawców (w tej roli głównie NGO) z instytucjami administracji publicznej.

Na poniższym wykresie znajduje się zestawienie wymienianych form współpracy NGO z JPS.



Wykres 44. Formy współpracy NGO z JPS (liczba wskazań dowolna).

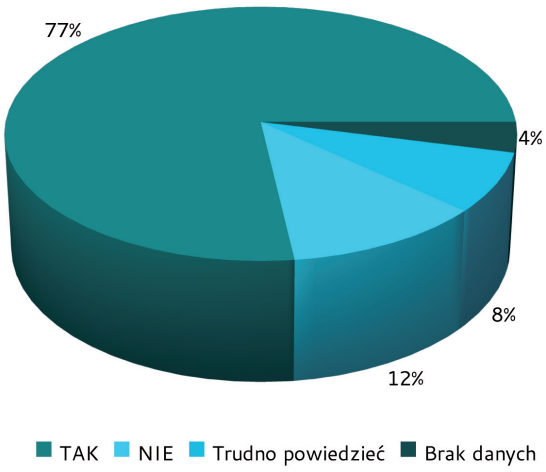
Najczęściej wymienianą (35 wskazań) formą współpracy były wspólne inicjatywy społeczne. Jak widać (zarówno po wcześniej deklarowanych inicjatywach społecznych, jak również prezentowanych wcześniej formach współpracy) wza-

wspolpraca.indd 88 2011-07-31 21:48:19

jemne działania przybierają najczęściej charakter oddolnych akcji, działań spontanicznych i form, które nie są wynikiem długotrwałego planowania i horyzontalnego współdziałania.

Potencjał współpracy

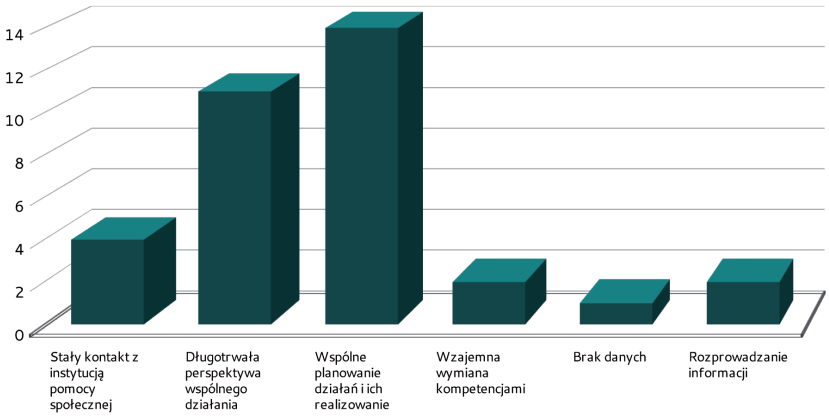
Przedstawiciele organizacji, które nie współpracowały dotąd z JPS zostali przez nas zapytani o potencjalne partnerstwa/współpracę. Ponad 3/4 ankietowanych (20 ankietowanych) wypowiedziało się, że zawarcie partnerstwa mogłoby przynieść pozytywne efekty. Zaledwie trzech respondentów (11%) odpowiedziało, że partnerstwo nie byłoby dla nich korzystne.



Wykres 45. Czy pomocne byłoby zawiązanie partnerstwa z instytucją pomocy społecznej? (N=26)

Warto przyjrzeć się również korzyściom, jakie przyniosłyby przedstawicielom NGO kontakty z JPS. Jak wskazała prawie połowa odpowiadających (42%), największą wartość stanowiło-

wspolpraca.indd 89 2011-07-31 21:48:19



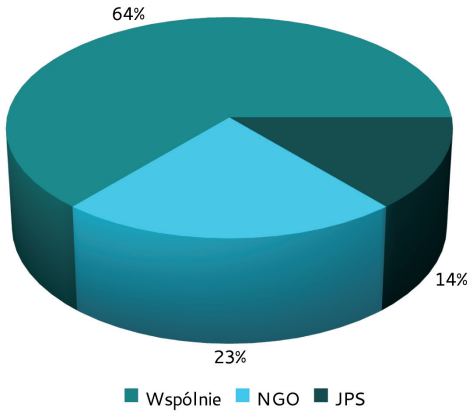
Wykres 46. Korzyści dla Państwa organizacji z zawiązania partnerstwa (dowolna liczba wskazań).

by realizowanie wspólnych działań. Tego typu deklaracja świadczyć może o otwartości i chęci współpracy NGO. Drugą najczęściej wymienianą odpowiedzią była długotrwała perspektywa wspólnego działania (32%). Także istotną odpowiedzią – wskazywaną przez ponad co dziesiątą (12%) organizację – była perspektywa stałego kontaktu. Najwyraźniej stałe partnerstwo, oparte na wspólnie wypracowanym mechanizmie współpracy, członkach, zadaniach i postulatach byłoby rozwiązaniem, które satysfakcjonowałoby przedstawicieli NGO.

Jak widać na wykresie nr 47, ponad połowa respondentów (58%) deklarowała, że instytucje, które zawierają partnerstwa powinny za nie odpowiadać wspólnie. Jest to ważna deklaracja, gdyż świadczy o tym, że te organizacje, które jeszcze nie współpracują, a są jedynie zainteresowane współpracą deklarują potencjalną współodpowiedzialność za partnerstwo.

Respondenci byli w większości zgodni, co do podziału obowiązków między członków partnerstw. Natomiast w przypadku inicjowania

wspolpraca.indd 90 2011-07-31 21:48:20



Wykres 47. Kto powinien odpowiadać za realizację zakładanych postulatów i działań? (N=22)

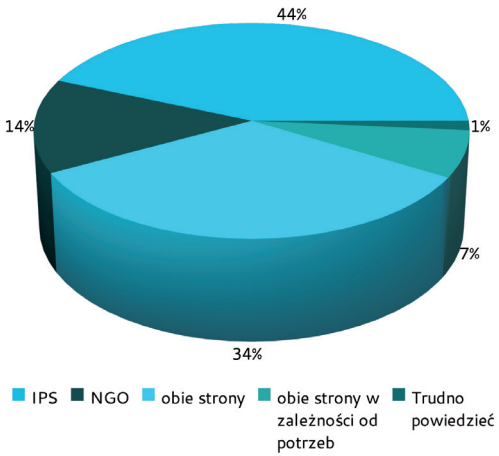
współpracy i wyjścia z propozycją współpracy, która stanowi pierwszy krok do takiej trwałej relacji odpowiedzi nie były już tak jednoznaczne.

Jak widać na poniższym wykresie zdecydowanie mniej respondentów zadeklarowało, że inicjatywa współpracy powinna wychodzić od obu stron. Nieco ponad 1/3 ankietowanych wskazała zarówno na siebie (NGO) jak i na potencjalnego partnera (JPS). Z kolei niemal połowa odpowiedzi (44%) odnosiła się do JPS jako strony odpowiedzialnej za kontakt. Analogicznie, zaledwie nieco ponad co 7 respondent (14%) wskazywał, że to NGO powinny wyjść z inicjatywą.

Zestawienie tych danych jasno wskazuje na fakt, że mimo iż współpraca jest jak najbardziej pożądana, to jednak inicjowanie kontaktu/partnerstwa jest, mówiąc kolokwialnie „przerzucane" na drugą stronę. Wypowiedzi respondentów potwierdzają funkcjonowanie tego mechanizmu:

- *„Są zatrudnieni i są pracownikami i oni powinni dbać o tą współpracę, my pracujemy społecznie",*

wspolpraca.indd 91 2011-07-31 21:48:20



Wykres 48. Kto powinien wychodzić z inicjatywą kontaktu i współpracy (N=75).

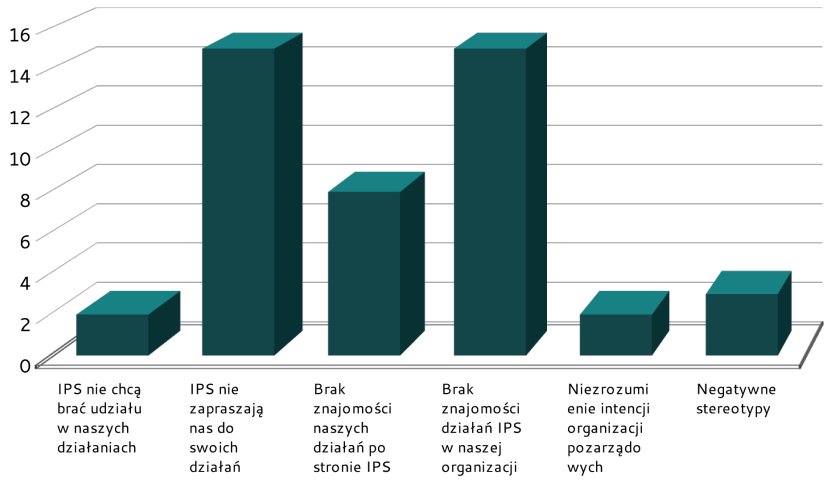
- *„Fundacja odpowiada na zapotrzebowania powiatu i samorządu, samorząd lepiej wie, w jakich obszarach potrzebuje naszej pomocy”,*
- *„Ma szersze możliwości działań, wie o naszym istnieniu”,*
- *„Mają więcej czasu i pieniędzy, są kadry i dostają za to pieniądze, a my pracujemy społecznie, poza pracą zawodową”,*
- *„Mają większe zaplecze lokalowe, ludzkie, biurowe, od nich zaczynają się różne inicjatywy, oni mogą też informować o podejmowanych inicjatywach”,*
- *„To raczej oni mają lepszy dostęp do danych, mogą znaleźć łatwo nasze stowarzyszenie poprzez dostęp do oficjalnych danych, jeśli widzą jakiś obszar współpracy to z pewnością odpowiedzielibyśmy na zaproszenie”,*
- *„Inicjatorem są i chyba powinny być instytucje, w naszym przypadku to w ogóle pracownicy urzędów są motorami jakiejś aktywności pozarządowej mieszkańców okolicy, szczególny*

wspolpraca.indd 92 2011-07-31 21:48:21

brak aktywności widzę wśród młodych ludzi, którzy nie chcą się w nic angażować",„Bo my nie zawsze wiemy w czym możemy pomóc, czy jesteśmy potrzebni. Sprawnie współpracujemy z różnymi instytucjami, jeśli OPS chciałyby nas zaprosić do jakichś zadań, to chętnie byśmy się tego podjęli",

- *„Ośrodki mają pracowników etatowych, którzy są do tego powołani, a organizacje działają społecznie, wydaje mi się że to ośrodki mają większą moc zapraszania do współpracy, lepiej widzą te możliwości współpracy".*

Kolejnym ważnym aspektem, o który zapytaliśmy respondentów były przeszkody występujące w kontaktach z JPS.



Wykres 49. Najczęściej wymieniane przeszkody w kontakcie z JPS (liczba wskazań dowolna).

Respondenci najczęściej (18 wskazań) wskazywali na brak jakichkolwiek problemów w kontaktach z JPS. Bez wątpienia jest to bardzo istotny i optymistyczny wskaźnik, niemniej

wspolpraca.indd 93 2011-07-31 21:48:22

jednak w świetle takiej deklaracji warto postawić pytanie: skoro brak problemów we współpracy, to dlaczego nie wszystkie z badanych organizacji podejmują się współpracy z JPS? Przyczyna leży prawdopodobnie w braku woli, chęci i zainteresowania współpracą, póki możliwa jest działalność „na własną rękę" (zarówno w obrębie NGO i JPS), a partnerstwo samo w sobie nie jest dla potencjalnych członków atrakcyjne (np. postrzegane jako korzystne w kategoriach jakości bądź oceny projektu).

Warto zwrócić uwagę na fakt, że akty, ustawy, dotacje, granty tylko w pewnej mierze sprzyjają koalicjom, partnerstwom i współdziałaniom. Zdarza się, że dwie różne instytucje realizują podobne, często konkurencyjne, projekty na tym samym terenie. Zasadą, którą w tym przypadku należałoby przyjąć, powinien być interes wspólnoty, społeczności lokalnej i efektywne rozwiązywanie jej problemów. Ta jednak musi ustąpić przed ochroną własnych interesów.

Wśród pozostałych odpowiedzi wymienianych najczęściej przez respondentów pojawiły się zdania dotyczące braku znajomości działań JPS w NGO, z których pochodzili respondenci (22%) oraz brak zaproszenia NGO do działań przez JPS (22%). Warto zastanowić się również, na ile powyższe odpowiedzi wynikają z działań i zaniedbań JPS, a także w jakiej mierze odpowiedzialni są za nie sami przedstawiciele NGO.

Idealna współpraca

Chcąc poznać zdanie respondentów, zwróciliśmy się z zapytaniem dotyczącym poprawienia/udrożnienia komunikacji między NGO a JPS. W głównej mierze wypowiedzi respondentów sprowadzały się do usprawnienia i uskutecznienia kontaktowania się i wymiany informacji, otwartości, znajomości działań sektora pozarządowego

wspolpraca.indd 94 2011-07-31 21:48:22

oraz poznania specyfiki funkcjonowania (z silnym nastawieniem na to, że mimo iż cel działań jest podobny, to często warunki, okoliczności i sposób jest zupełnie inny). Poniższe wypowiedzi/rekomendacje pochodzą od badanych.

- *„Uprościć wnioski, biurokracja jest trochę za bardzo rozbudowana, bardzo wszystko jest sformalizowane",*
- *„Likwidowanie barier związanych z konkurencją, żeby nie było podejścia konkurencyjnego, tylko podkreślanie roli organizacji",*
- *„Regularne spotkania, przepływ informacji, należy nawzajem informować się o potrzebach, inicjatywach, pomysłach",*
- *„Uczciwe traktowanie organizacji i wolontariuszy, bo właśnie chodzi o zaufanie. Bo trudno pracować jeśli ktoś przypisuje sobie nasze dokonania. Też zupełnie inaczej współpraca by się układała, gdybyśmy mieli chociaż pół etatu pracownika opłaconego. Bo ja sama wszystkiego już powoli nie będę dawała rady ogarniać, mam tylko jedno zdrowie, a pozostali członkowie zarządu mają stałe prace i nie na wszystko mogą znaleźć czas",*
- *„Przedstawianie konkretnych celów do realizacji, współpraca oparta na konkretnych celach a nie ogólnych wskazaniach",*
- *„Dobra, rzetelna bieżąca informacja, dobre przygotowanie pracowników ośrodków pomocy społecznej",*
- *„Płaszczyzna spotkań, organizacja konferencji, chyba należałoby przeszkolić tych, którzy stanowią prawo, bo oni to czasem nie wiedzą czym jest organizacja pozarządowa, zresztą to wszystko zależy od ludzi",*
- *„Wspólne spotkania, konferencje, nie opierać wszystkiego na kontaktach prywatnych, tylko może wyznaczać jakieś formalne zasady",*
- *„Trzeba postawić na jakiś model systemo-*

wspolpraca.indd 95 2011-07-31 21:48:22

wej współpracy. Chodzi o budowanie platformy współpracy pomiędzy instytucjami kultury i ośrodkami pomocy i NGO-sami, czyli dobieramy i spotykamy się, wymieniamy pomysłami i budujemy zespoły robocze, płaszczyzny robocze, trzeba podawać to do publicznej wiadomości, niech się zgłoszą wszyscy kompetentni, a nie te podmioty biorące udział w działaniach są z góry dobierane",

- *„Największe problemy są z czasem, bo my pracujemy społecznie a oprócz tego mamy każdy swoje prace zawodowe, dlatego tu najczęściej są problemy",*
- *„Otwartość pracowników pomocy społecznej, bo jak dotąd nikt nas nie zaprosił do działania, a my nie za bardzo wiemy jak moglibyśmy się w nie włączyć",*
- *„Otwartość wzajemna, po obu stronach potrzebna jest chęć współpracy",*
- *„Informacja, przepływ informacji, ulotki, szersza znajomość prawa przez zatrudnionych w pomocy społecznej, szkolenia wspólne",*
- *„Wzajemna wiedza o sobie nawzajem. Jesteśmy otwarci na wszystko, działamy absolutnie społecznie, ale nasze kontakty są ograniczone, ponieważ często brakuje nam czasu na orientowanie się w bieżących zadaniach OPS-ów, nie nadążamy, ponieważ tutaj jest nas mało i to jest nasza praca społeczna",*
- *„Przepływ informacji, mógłby być ktoś kto jednocześnie ma dobry kontakt z OPS-em, bo właśnie nie zawsze takie formalne przekazy są skuteczne, ale przydałby się jeszcze taki ludzki".*

Podsumowanie

Podsumowując, organizacje działające w sektorze pomocy społecznej są doświadczone i prowadzą aktywną działalność. Duża ich część deklaruje współpracę z JPS. Jednak w zdecydo-

wspolpraca.indd 96 2011-07-31 21:48:22

wanej większość współpraca jest sporadyczna i nierozwijana. Mimo świadomości korzyści płynących z partnerstwa organizacje nie podejmują inicjatyw, by takie partnerstwa powstawały. Wynika to, częściowo, ze stereotypowego postrzegania sektora samorządowego, który ich zdaniem dysponuje relatywnie dużymi środkami i dużą ilością wolnego czasu.

Rekomendowane byłoby przygotowanie programów, pozwolających na przełamanie negatywnych stereotypów. Wskazane są szkolenia, konferencje, warsztaty dla przedstawicieli ngo, na których mogliby poznać specyfikę pracy w instytucjach pozarządowych. Skuteczne w tym zakresie mogłyby się okazać również programy staży w jednostkach pomocy społecznej skierowane do liderów i pracowników lokalnych organizacji.

Pomocne w rozwiązywaniu problemów związanych z inicjowaniem partnerstw mogą być spotkania i konferencje międzysektorowe, na których przedstawiciele obu sektorów będą mieli okazję spotkać się i poznać. Dodatkowym elementem wspierającym nawiązywanie relacji może być tematyka spotkań dotycząca konsultacji społecznych, animacji lokalnej, diagnozy lokalnej czy też samej współpracy międzysektorowej.

Kolejnym elementem, który może pomóc w nawiązywaniu partnerstw międzysektorowych w sferze pomocy społecznej, są szkolenia i warsztaty rozwijające kompetencje komunikacyjne zwłaszcza w zakresie komunikacji zewnętrznej. Zdobycie wiedzy i kompetencji komunikacyjnych pomoże przedstawicielom NGO wykorzystać ich potencjał do nawiązywania współpracy i rozpocząć budowanie trwałych relacji międzysektorowych, które mogą przyjąć formę realnych partnerstw.

wspolpraca.indd 97 2011-07-31 21:48:22

BADANIA FOKUSOWE WŚRÓD PRACOWNIKÓW JPS I NGO

Uzupełnieniem dla badań dokumentów urzędowych oraz wywiadów telefonicznych z pracownikami JPS i liderami NGO były zogniskowane wywiady grupowe przygotowane i przeprowadzone przez zespół badawczy w Bydgoszczy, Inowrocławiu, Toruniu oraz Tucholi. W każdym wywiadzie uczestniczyło od 6 do 8 osób. Uczestnikami i uczestniczkami byli zarówno pracownicy JPS, jak i przedstawiciele NGO (starano się zachować proporcjonalny stosunek uczestników) wybrani z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. Celem wywiadów fokusowych (FGI) przeprowadzonych z pracownikami JPS oraz przedstawicielami NGO było ustalenie:

- potencjału, możliwości i chęci JPS i NGO do zawierania współpracy,
- wzajemnych doświadczeń we współpracy pomiędzy JPS i NGO,
- barier we współpracy,
- działań służących zwiększeniu poziomu współpracy,
- szans i korzyści wynikających ze współpracy JPS i NGO.

Cechy współpracy pomiędzy JPS a NGO

W pierwszej części badania fokusowego uczestnicy otrzymali pytanie „na rozgrzewkę", którego celem było zastanowienie się nad tym, jak zdefiniować można współpracę. Zaproszeni goście (przedstawiciele NGO i JPS) poproszeni zostali o uszeregowanie i opisanie cech/atrybutów współpracy, które uprzednio przygo-

wspolpraca.indd 98 2011-07-31 21:48:22

towane zostały na karteczkach i rozdane przez moderatora. Uczestnikom zaprezentowano 14 cech współpracy wytypowanych wcześniej przez zespół badawczy. Wśród nich znalazły się: komunikacja, otwartość, współdziałanie, zaangażowanie, równość, uczciwość, zgoda, wspólny cel, przyjazne nastawienie, kompromis, odpowiedzialność, wiedza, prawdomówność, kompetencje. Powyższe cechy zostały zaprezentowane w przypadkowej kolejności.

Najczęściej wskazywaną przez pracowników JPS i przedstawicieli NGO cechą współpracy było zaangażowanie. Zaangażowanie – uznawane za niezbędne zarówno przez przedstawicieli NGO, jak i JPS – było najczęściej definiowane jako aktywne i czynne działanie mające na celu wzajemną integrację i wspólne podejmowanie czynności. Jedna z uczestniczek badania jasno określiła podmioty/osoby, którym brakowało zaangażowania:

„Jeżeli ktoś nie chce się angażować jest martwym podmiotem, szkoda dla niego czasu i tutaj tego zaangażowania z jednej strony. Zaangażowanie wymaga dwóch partnerów, dwóch stron".

W opinii badanych zaangażowanie jest elementem konstruującym i spajającym współpracę, bez niej nie ma możliwości podejmowania wspólnych wyzwań.

Równie silne zainteresowanie wywołało wśród uczestników badania posiadanie wspólnych celów, przez większość badanych uznane za drugi w kolejności element wpływający na współpracę. Uczestnicy wskazywali, że bez braku wspólnego celu współpraca jest bezsensowna i bezowocna. Zdecydowana większość badanych twierdziła, że wspólny cel jest „istotą współpracy" i bez niego nie ma szans na porozumienie.

wspolpraca.indd 99 2011-07-31 21:48:22

W opinii badanych pozostałymi – najczęściej wymienianymi cechami – były komunikacja i kompetencje. Odnosząc się do komunikacji badani wskazywali, że zarówno jedna, jak i druga strona powinna wychodzić z inicjatywą kontaktu. Ponadto, kontaktując się, powinno się, zdaniem badanych, posiadać wystarczającą ilość wiedzy na temat sposobu działalności oraz priorytetów, jakimi kieruje się każda z organizacji. Pojawiały się również wypowiedzi, iż kompetentny partner potrafi zarówno czerpać wiedzę i profity ze wspólnego działania, jak i dzielić się własnymi zasobami. Jedna z respondentek zauważa:

„Organizacje (NGO) muszą wiedzieć, co pomoc społeczna chce robić, jak kształtuje lokalną politykę społeczną i odwrotnie: organizacje muszą mieć też informacje i zaprezentować się organowi jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest ośrodek pomocy społecznej, aby mogli się uzupełniać, powierzać sobie zadania, wspierać i wspólnie realizować cele, jakie są wyznaczone dla pomocy społecznej".

Pojawiały się również wypowiedzi na temat tego, że efektywna współpraca opiera się nie tyle na samej woli działania, co na wymianie kompetencji i merytorycznym współdziałaniu. Dodatkowo, badani zauważali, że czasy gdy możliwe było minimalistyczne podejście do pracy (rozumiane jako realizowanie tylko i wyłącznie podstawowych obowiązków) dawno się skończyły i aktualnie należy rozwijać się w każdej z możliwych sfer. Komunikację badani rozumieli głównie jako formę znalezienia wspólnej płaszczyzny oraz tematyki, dzięki której możliwe staje się kontaktowanie i wzajemne podejmowanie działań. Wskazywano również, że

wspolpraca.indd 100 2011-07-31 21:48:22

gdyby pomiędzy badanymi podmiotami nie było komunikacji, to mogłyby one nawet nie wiedzieć o wzajemnym istnieniu.

Odpowiedzialność, zdaniem badanych, była również jedną z ważnych cech, które uznać można za atrybut współpracy. Uczestnicy fokusów zgodnie odpowiadali, że odpowiedzialność oznacza konsekwentne realizowanie podjętych zobowiązań, jak również wywiązywanie się ze wspólnie planowanych działań.

Co ciekawe, rzadko wybieraną cechą współpracy była zgoda, natomiast o wiele częściej wskazywano na kompromis. Ten wybór – częsty zarówno ze strony NGO jak i JPS – jest ciekawym przejawem otwartego i partnerskiego podejścia do drugiej strony, bowiem żadna ze stron – jak deklarowali badani i badane – nie zamierza wymagać i realizować wyłącznie swoich postanowień.

Potencjał instytucji w zakresie współpracy

Potencjał w zakresie współpracy, który opisują uczestnicy wywiadów można podzielić na dwie kategorię: pierwsza dotyczy osób, druga instytucji. Pierwszym aspektem na jaki zwracali uwagę badani były cechy osób, które pracują w instytucjach i organizacjach. W zmianie postaw badani widzą potencjał do rozwijania relacji:

„Cechy charakteru, jak to dużo dają. Bo jest urzędnik i jest urzędnik, tak, kontaktuję się nieraz z niejednym działem co tak świetnie współpracuje",

„Współpraca jest dobra, gdy występuje poświęcenie, gdy nie traktuje się ludzi zdawkowo, gdy nie zawsze jesteśmy służbistami, ale zawsze jesteśmy ludźmi",

„Tak, tak musiałyby być to osoby otwarte, które chcą, by coś fajnego się zadziało gdzieś

wspolpraca.indd 101 2011-07-31 21:48:22

tam na ich terenie (...). Pojawiają się ludzie młodzi, odważni, którzy chcą coś robić, mają jakąś wizję i myślę, że będzie coraz łatwiej chyba dochodziło do jakichś takich partnerstw, porozumień".

Potencjał do współpracy często powstaje w małych miejscowościach i wiąże się z trzema istotnymi faktami.

Pierwszy to niewielki fizyczny dystans pomiędzy instytucjami. Jak wskazywali badani w takich miejscowościach, często biura JPS i NGO mieszczą się w tym samym budynku, czy są zlokalizowane w bliskim sąsiedztwie. Jak wspominali uczestnicy badania:

„W budynku, w którym my pracujemy jako opieka społeczna, jest stowarzyszenie X na rzecz dzieci niepełnosprawnych",

„My akurat z PCPRami, że tak powiem, jesteśmy „przez ścianę", mamy biura obok siebie (...), ale przez to, że my się chociaż gdzieś tam kontaktujemy, mijamy na korytarzu spotykamy, to już gdzieś tam dochodzi do jakiejś tam współpracy".

W takich sytuacjach współpraca powstaje w „sposób naturalny". Częstość i intensywność kontaktów prowadzi do wzajemnej wymiany informacji, dostrzegania działań drugiej strony, a w efekcie do budowy zaufania.

Drugim czynnikiem pomagającym w nawiązaniu współpracy jest fakt, iż często pracownicy JPS współpracują lub są członkami lokalnych organizacji pozarządowych:

„To też pracownicy urzędu gminy zrzeszają się w towarzystwa rozwoju gminy, żeby pozyskać jakieś pieniądze, to też działają na tym polu.

wspolpraca.indd 102 2011-07-31 21:48:22

Połączenie tych dwóch umiejętności pracowania w jednostce samorządowej i organizacji pozarządowej daje fajne efekty, bo wiemy, co chcemy",

„Nasi pracownicy też zakładali stowarzyszenia, aby pozyskiwać pieniądze z innych źródeł na inne zadania, niż te które my realizujemy",

„Bo to urzędnik gminy z doskoku zajmował się sprawami stowarzyszenia".

Badani wskazują tu na dwie strony tej sytuacji z jednej, pozytywnym efektem takiej sytuacji jest przenoszenie wiedzy i kompetencji pracowników pomiędzy instytucjami, z drugiej praca w stowarzyszeniu w większości przypadków opiera się na wolontariacie, co oznacza, że jest traktowana jako zajęcie dodatkowe, wykonywane w czasie wolnym od pracy.

Trzecim elementem, który buduje potencjał współpracy w społecznościach lokalnych jest wzajemna sieć relacji. Nawet jeśli biura nie są blisko i te same osoby nie pracują w jednostce samorządowej i organizacji pozarządowej, to osoby aktywne w społeczności lokalnej znają się.

„Znamy się, to jest małe środowisko. Nie ma takiego problemu, że nie wiemy, co komu przydzielić, ile kto może zrobić i co zdziałać",

„Jakaś organizacja, która funkcjonuje, to jest albo moja była nauczycielka, albo osoba, z którą wcześniej gdzieś się spotkaliśmy".

Uczestnicy podkreślali, że często dochodzi do sytuacji, w której organizacje pozarządowe pomagają JPS w prowadzeniu działań statutowych. Korzyścią dla NGO było poszerzanie wachlarza swoich działań, z kolei dla JPS najważniejsze było to, że dzięki pomocy organiza-

wspolpraca.indd 103 2011-07-31 21:48:22

cji mogły dotrzeć do szerszej grupy beneficjentów. Poza oczywistą uwagą, że poszerzało to potencjalny zakres i oddziaływanie, uczestnicy wskazywali, że przedstawiciele pozarządówki byli przez społeczność lokalną lubiani, bardziej respektowani i częściej szanowani niż pracownicy JPS.

Doświadczenia współpracy JPS i NGO

Kolejną kwestią, którą poruszono w trakcie moderowanej dyskusji była sprawa rzeczywistej współpracy JPS z NGO. Ponieważ z założenia w skład każdej z grup wchodzili zarówno przedstawiciele i przedstawicielki NGO, jak i JPS, a poza tym uczestnicy i uczestniczki dyskusji mieli już własne, wcześniejsze doświadczenia we współpracy, to w trakcie spotkań chętnie się tymi doświadczeniami dzielili.

Respondentów biorących udział w badaniu można podzielić na trzy grupy. Pierwszą stanowiły osoby, które nie miały doświadczeń związanych ze współpracą bądź miały bardzo niewielkie doświadczenie. Drugą stanowiły osoby, które miały za sobą już długoletnie doświadczenia współpracy. Trzecią stanowiły osoby reprezentujące podmioty, które próbowały współpracę nawiązywać, ale napotkały przy tym na problemy. Jak zauważył jeden z respondentów:

„(...) małe lokalne organizacje, które są gdzieś u nas, nie mają tak naprawdę wiedzy. Najpierw trzeba je wyedukować, bo oni mają duże chęci i to, jak podejmują się jakiegoś zadania, robią to dobrze (...), gdzieś tej edukacji, na początku, brakuje".

Przedstawicielka takiej lokalnej organizacji przyznaje:

wspolpraca.indd 104 2011-07-31 21:48:22

„Zawsze u nas były pisane wnioski do PEFRON, ROPS i tym torem szłyśmy. Nie rozszerzyłyśmy współdziałania z organizacjami. Może to jest nasz błąd. Nasze za małe zaangażowanie, aby się spotkać z osobami z ośrodków pomocy, dowiedzieć się, jakie mają programy, czy możemy uczestniczyć, być partnerem".

Problemem, na który zwraca uwagę badana, jest brak szerszego spojrzenia na sferę działania instytucji, którą się reprezentuje. Respondentka w dalszej części dyskusji mówi, że nie pomyślała nigdy o tym, że działania jej organizacji, dane, które zbiera mogą być dla kogoś użyteczne poza jej organizacją i jej podopiecznymi.

Sposób funkcjonowania lokalnych NGO opiera się na silnej koncentracji wokół dość wąsko postrzeganego problemu, dla rozwiązania którego powstała organizacja. Ten sposób funkcjonowania rzadko ewoluuje w stronę szerszego ujęcia problemu w nowym, lokalnym kontekście. Taka strategia oparta na wąsko zdefiniowanym problemie i interesie organizacji utrudnia dostrzeżenie możliwości współpracy. Mamy tu do czynienia z przejawem szerszego problemu dotykającego trzeci sektor w Polsce. Wpływ na taki stan rzeczy ma kilka czynników. Warto zwrócić uwagę na trzy z nich.

Pierwszym jest stosunkowy krótki czas działania organizacji (średnio 3 lata), co skutkuje małą liczbą dojrzałych instytucjonalnie organizacji, które byłyby w stanie przejść na wyższe stadia rozwoju. Tylko rozwiązując owocnie kolejne kryzysy instytucjonalne, odchodząc od modelu liderskiego i opartego na ochronie własnych interesów organizacje byłyby w stanie zaangażować się we współpracę.

Drugim jest niechęć do współpracy w ramach

wspolpraca.indd 105 2011-07-31 21:48:22

branży, którą reprezentuje dana organizacja. Uczestnicy wskazywali, że mieli do czynienia z organizacjami, które poszukiwały grupy beneficjentów do realizowania własnych działań i w ten sposób „podkradały" beneficjentów projektów. Jedna z uczestniczek skomentowała to w następujący sposób: *„(...) działać tak, żeby nie konkurować ze sobą o klientów, tylko współdziałać"*.

Wynika to głównie z kolejnego, trzeciego problemu, czyli nadmiernego skoncentrowania się na pozyskiwaniu grantów w konkursach. Skutkuje to działaniami, których celem jest realizowanie projektu, a nie odpowiadanie na potrzeby swoich podopiecznych. Badani dostrzegali wiele organizacji pozarządowych powołanych nie do rozwiązywania problemów społecznych, wyłącznie dla samego istnienia. Organizacje takie nazywane były przez uczestników „betonem", który w żaden sposób nie zmienia się wraz ze zmianami zachodzącymi w społeczeństwie. Wśród uczestników znalazły się opinie, że część organizacji pozarządowych realizuje działania „fasadowo" i prezentuje „biznesowe" podejście. Efektem tej sytuacji jest traktowaniem innych instytucji jako konkurencji, a nie partnerów, z którymi można współpracować.

Pozytywnym aspektem współpracy, jaki reprezentuje ta grupa instytucji są standardy, wypracowane często w sposób nieformalny. Każda ze stron wie, czego może, a czego nie powinna oczekiwać od drugiej strony. Instytucje mają również wypracowane kanały komunikacyjne. Ci, którzy współpracowali regularnie zaznaczali, że ich partnerstwo opiera się na zaplanowanym wcześniej działaniu opartym na wspólnym interesie i na wzajemnych korzyściach.

wspolpraca.indd 106 2011-07-31 21:48:22

„Jesteśmy partnerami, jesteśmy traktowani na tym samym poziomie, wszyscy są równi. Kilka lat współpracujemy ze sobą także, jeżeli chodzi o współpracę z tą instytucją to moim zdaniem wiele, wiele z tych cech zarówno z tych cech ludzi, jak i tych współdziałanie zaangażowanie i tak dalej jest tutaj spełnionych",

„Rozumiemy się przez długie lata. Znamy się przez długie lata, realizujemy wspólne cele i zadania, stąd pewnie ta zbieżność naszych oczekiwań wobec siebie, ale myślę, nie tylko wobec organizacji jaką reprezentuję, ale z każdą chciałabym współpracować".

Jedna z uczestniczek zwracała uwagę na współpracę z NGO w ramach projektów systemowych realizowanych przez JPS: „(...) przy realizacji projektów systemowych korzystamy ze współpracy organizacji, bo faktycznie nie jesteśmy w stanie naszych pomysłów realizować".

Przedstawiciele JPS wskazywali, że często poszukuje się organizacji pozarządowych, które działają w ściśle określonych sektorach. Do najczęściej wymienianych zaliczano podmioty:

- Prowadzące zajęcia/terapię dla uzależnionych oraz dla ofiar przemocy,
- Działających w sektorze osób niepełnosprawnych,
- Prowadzące poradnictwo prawne,
- Prowadzące poradnictwo psychologiczne.

NGO postrzegane było również przez uczestników jako bardziej elastyczne, mogące w kreatywny sposób dostosować się do regulacji i ustaw, co często okazywało się niemożliwe w wypadku JPS. Problemy powstają, gdy pojawiają się nowe podmioty, które chciałyby włączyć się we współpracę. Okazuje się, że nowa instytucja nie zawsze jest gotowa wpisać się w wypracowany model współdziałania.

wspolpraca.indd 107 2011-07-31 21:48:22

Bariery we współpracy

Grupa uczestników wskazywała na ograniczenia płynące ze współpracy z NGO/JPS. Do najczęściej wymienianych (część z tych zagadnień pojawiła się już wcześniej) można zaliczyć:

- **krótkowzroczność** w przewidywaniu osiąganych rezultatów i zakładanych działań,
- **„podejście biznesowe"** – działalność organizacji pozarządowych działających na zasadzie firm korzystających z zewnętrznych źródeł finansowania (najczęściej chodziło o projekty),
- planowanie i realizowanie **działań konkurencyjnych** względem projektów JPS,
- **uzależnienie oferty od możliwości grantowych** – co zdaniem respondentów – przekładało się na zaburzenie mechanizmu potrzeb i pomocy (popytu i podaży).

Jednak najczęściej wskazywanym przez uczestników badania problemem są kwestie finansowe, jak to trafnie ujęła jedna z badanych: *„Będę matematyczna. Współpracę z organizacjami determinuje nam pieniądz"*. Po pierwsze, pieniądze pojawiają się jako bariera ograniczająca poszerzenie spectrum realizowanych działań:

„Dla ośrodka pomocy ważne są pieniądze i to determinuje możliwość współpracy, bo jeżeli mamy konkretną pulę pieniędzy i my wiemy, że chcemy bezdomnym dać schronienie, żeby ich wyżywić, żeby ludziom dać jeść, mieć usługi opiekuńcze",

„Bywa tak, że do MOPSu zwracają się organizacje, które mają fajny pomysł. Gdyby miał środki byłby zainteresowany taką ofertą. Natomiast nie jesteśmy zainteresowani bo pieniądze determinują potrzeby".

Po drugie, organizacje działające w danej sferze konkurują ze sobą o pieniądze, które pocho-

wspolpraca.indd 108 2011-07-31 21:48:22

dzą ze źródeł samorządowych: *„Interesy się nie wykluczają, bo mają wspólne cele, wspólny interes, by przynależeć i działać. Tyle że, brzydko mówiąc, rozbija się o pieniądze (...) każda gmina chciałaby najwięcej dla siebie".*

Wskazywanie na brak funduszy jako na główną przyczynę ograniczającą współpracę jest pewną drogą na skróty i uproszczeniem. Jak pokazują liczne dobre praktyki trwałą i efektywną współpracę można budować bez użycia dużej ilości środków finansowych.

Kolejną, często poruszaną w wywiadach kwestią jest brak czasu na budowanie relacji:

„Więc gdzieś tam rozmowy były, ciągle nam brakuje na to czasu, na te dodatkowe zadania. Mamy mnóstwo swoich obowiązków, takich, które musimy zrobić",

„Bo według Ciebie w jakim czasie miałaby działać taka organizacja, funkcjonować, a najpierw powstawać? Czy miałoby to być wszystko tworzone w czasie pracy poszczególnych tych organizacji? Czy poza godzinami tych organizacji? (...). Ze względu, dajmy na to, tutaj może się pojawić taka wymówka: ‚nie mamy na to czasu', prawda?".

Rzeczywiście może to być istotny problem, bo przedstawiciele JPS jak i NGO muszą poświęcić swój prywatny czas na budowanie relacji partnerskich, współpracy. Pracownicy socjalni nie mogą zostawić swoich obowiązków w pracy, a duża część pracowników NGO pracuje zarobkowo poza swoją organizacją. Rozwiązaniem tych problemów jest w pierwszej kolejności wypracowanie wspólnych mechanizmów pozwalających na systematyczne kontakty (np. wliczanie do czasu pracy udziału w takich spotkaniach, traktowanie ich jako części obowiązków służbowych).

wspolpraca.indd 109 2011-07-31 21:48:22

Innym problemem mogą być już istniejące i funkcjonujące struktury, do których organizacja nie może, bądź też nie chce się dopasować. Jak opisuje jeden z uczestników wywiadu:

„Trochę inne wizje były. Miało być zrobione to i to. Osoby od nas z organizacji jakieś badania chciały zrobić, zrobić dobrą diagnozę (...). Jak tam wchodziliśmy to była już rzecz do wykonania, która nie mieściła się z naszą strategią kulturalną. Ok. jest kilka podmiotów, mogą to zrobić. My nie chcemy tego robić".

Kolejnym problemem, który w takich relacjach się przejawia jest już wspomniane nastawienie na konkurencję, a nie współpracę. Co ciekawe nie dotyczy to tylko organizacji, ale również innych instytucji:

„Każdy przeciąga dalej swoją stronę, chciałby swoje działanie wyolbrzymić, jak będą ogłoszone w związku ze strategią i zatwierdzeniem tych pierwszoplanowych działań, nie wszystkie mogą być. Zaczynają się przeciągania (...)",

„Co prawda LGD (Lokalna Grupa Działania – autorzy) została powołana przez samorządy. Im zależało przede wszystkim, aby taka organizacja powstała, pozyskiwała środki dla tych terenów wiejskich, ale oczywiście w trakcie pracy, współdziałania pojawiają się tutaj różne interesy. Każdy z burmistrzów, wójtów ma swój interes, choć muszę powiedzieć, że jeszcze o tyle dobrze, że dochodzi do jakiś kompromisów (...). Niestety LGD ma dość duże pieniądze do rozdysponowania na tym terenie więc, że tak powiem, każda gmina chciałaby najwięcej dla siebie".

Generalnie można zauważyć, że współpracę międzysektorową dotyka z jednej strony

wspolpraca.indd 110 2011-07-31 21:48:22

klęska urodzaju, a z drugiej niedoboru. Z sytuacją pierwszą, mamy do czynienia, gdy jednoczesną współpracę podejmuje ze sobą wiele podmiotów. Budowanie takiej współpracy wymaga o wiele więcej pracy i doświadczenia, którego niestety często brakuje partnerom. W takiej sytuacji na pewno wskazane byłoby animowanie tej relacji i zachęcanie do rozwiązań korzystnych dla wszystkich (dążenie do sytuacji lub stanu, w wyniku którego obie strony mogą odnieść korzyści). Z klęską niedoboru mamy do czynienia, gdy instytucje poszukujące partnerów nie są w stanie znaleźć żadnej organizacji pozarządowej, która funkcjonuje na ich terenie. W takiej sytuacji przedstawiciele samorządu często sami decydują się założyć własną organizację pozarządową.

Na taką sytuację zwracało uwagę wielu uczestników i uczestniczek badań fokusowych. Patologia polegająca na tworzeniu organizacji, nie po to, by pomagać, ale po to, aby pozyskiwać fundusze jest powszechna w społecznościach lokalnych i co ważniejsze postrzegana jako negatywne zjawisko przez przedstawicieli i przedstawicielki obu sektorów. Uznali ją za poważne zagrożenie dla budowania współpracy. Tego typu podmioty nastawione na zysk bardzo negatywnie oddziałują na samo środowisko pozarządowe oraz opinię o nim, budując atmosferę konkurencji oraz nadwyrężają zaufanie samorządowców do NGO.

Duże zainteresowanie wzbudziły również kwestie oceny pracy organizacji pozarządowych. Badani w trakcie wywiadów pogłębionych często odnosili się zarówno do wątpliwej jakości szkoleń, jak i szerokiej oferty działań prezentowanej części organizacji. Jeden z uczestników poddał dyskusji temat oceny pracy organizacji szkolących personel współ-

wspolpraca.indd 111 2011-07-31 21:48:23

pracujący w NGO i JPS, jak powiedział:

„czasami można zastanowić się czy nie istniałaby konieczność rankingowania organizacji, tudzież rekomendowania przez kogoś, bo praktyka wyciągania pieniędzy jest na topie (...) są ośrodki (Ośrodki Pomocy Społecznej – autorzy), które zezwalają na to wszystko. Nie ma jakości".

Część uczestników zgodnie stwierdziła, że ze strony JPS istotnym problemem są rozwiązania administracyjno-prawne, zakładające, że to kryterium ceny będzie decydowało o tym, kto i w jaki sposób będzie prowadził szkolenia/zajęcia lub współpracował z podmiotem.

Szanse na współpracę

Zarówno przedstawiciele JPS jak i NGO pozytywnie wypowiedzieli się na temat współpracy w zakresie wspólnego rozwijania kompetencji. Jak zaznaczali, działania tego typu powinny być prowadzone przez organizacje lokalne, które najlepiej znają problemy i potrzeby, a nie przez sprofesjonalizowane podmioty, zajmujące się edukowaniem na terenie całego kraju. Szansą jaką we współpracy widzą badani jest wymiana kompetencji pracowników:

„Pracowników socjalnych angażować po stowarzyszeniach, organizacjach. Oni mają częściowo doświadczenie, znają środowisko (...). Pracownik socjalny to brylant. Ma duży zakres wiedzy. Może się podzielić".

Analizując zastaną współpracę uczestnicy wspominali to, jak wraz z partnerami (szczególnie z JPS tworzącymi programy lokalne) wspierali wdrażanie programów i tworzenie

wspolpraca.indd 112 2011-07-31 21:48:23

analiz potrzeb lokalnych środowisk. Uczestnicy spotkań widzieli w tej sferze możliwości budowania porozumienia i nawiązywania kontaktów.

Podsumowanie

Obraz współpracy międzysektorowej, jaki wyłania się ze zogniskowanych wywiadów grupowych należy uznać za jednoznacznie pozytywny. Wydaje się, że ograniczenia początkowego okresu współpracy (z pewnymi wyjątkami, o których dalej) zostały już przekroczone. Współpraca międzysektorowa jest czymś na tyle powszechnym, że – jak wspomnieliśmy wcześniej – pytanie dotyczy już nie tego, czy, ale jak współpracować.

Odrębne kultury organizacyjne, charakterystyczne dla każdego z sektorów, przez lata stały się sobie bliższe. Co więcej, pracownicy JPS coraz częściej angażują się w działania pozarządowe już po godzinach pracy łącząc potencjały obu sektorów w celu rozwiązywania lokalnych problemów społecznych. Pracownicy i liderzy potrafią wskazać, gdzie leży klucz do skutecznego partnerstwa i na jakich zasadach winno być ono oparte. Wysoki poziom zaufania w lokalnych społecznościach kreuje duże zasoby kapitału społecznego, który faktycznie ułatwia podejmowanie wielu działań. Oczywiście elementem niezbędnym dla budowy kapitału społecznego pozostaje czas. Niestety tutaj dają o sobie znać odmienne kultury organizacyjne: przedstawiciele i przedstawicielki JPS i NGO nie dysponują wystarczającą ilością czasu do nawiązywania systematycznej i długotrwałej współpracy: pierwsi ze względu na nadmiar obowiązków służbowych, drudzy ze względu na głównie wolontariacki charakter swojej pracy.

Problemem dla rozwoju i podtrzymania kapitału społecznego okazuje się, paradoksalnie, ka-

wspolpraca.indd 113 2011-07-31 21:48:23

pitał ekonomiczny. Wszelkie bariery i trudności we współpracy, na które wskazywali uczestnicy i uczestniczki wywiadów wynikały z kwestii związanych z pozyskiwaniem środków. Fundusze strukturalne, dostępne zarówno na drodze konkursu, czy w ramach środków systemowych, powodują nadmierną i destrukcyjną konkurencję wewnątrz i międzysektorową. Praktyki „podkradania" beneficjentów, unikania współpracy czy nawet brak wzajemnego informowania. Rozwiązywanie problemów staje się mniej ważne od pozyskiwania kolejnych grantów, co prowadzi do dominacji „podejścia biznesowego". Uczestnicy zogniskowanych wywiadów grupowych jednoznacznie negatywnie oceniali zarówno funkcjonowanie organizacji powoływanych przez samorządy dla pozyskiwania środków przeznaczonych dla organizacji pozarządowych oraz działalność organizacji pozarządowych oferujących niskiej jakości usługi (np. szkoleniowe i doradcze), które realizują wyłącznie dzięki kryterium ceny, stosowanym, np. w procedurach przetargowych.

Rekomendacje w zakresie współpracy sprowadzają się więc w zasadzie do ograniczenia zjawisk patologicznych związanych z pozyskiwaniem grantów, głównie z funduszy europejskich. Konieczne jest upublicznianie tego typu przypadków oraz uświadomienie, że krótkotrwałe zyski ekonomiczne mogą nadwyrężyć podstawy o wiele ważniejszego i wrażliwszego kapitału społecznego.

wspolpraca.indd 114 2011-07-31 21:48:23

REKOMENDACJE

Współpraca jednostek systemu pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi w ramach polityki aktywizacji i wielosektorowości, oczekiwania, realia.

Arkadiusz Karwacki – Instytut Socjologii UMK

Wprowadzenie

Polska polityka społeczna a w niej system pomocy społecznej podlegają w ostatnich latach reorientacji od polityki gwarancji socjalnych ku aktywizacji i budowaniu strategii reintegracyjnych. Precyzyjniej należałoby stwierdzić, że ta reorientacja jest postulowana, lecz rzeczywista zmiana w zakresie charakteru pomocy oferowanej np. klientom systemu pomocy społecznej, rezultatów [efektów] działania konkretnych podmiotów, mechanizmy dążenia do realizacji stawianych celów wymagają stałej weryfikacji. Nośne, w podejmowanych debatach nad kierunkami modernizacji polityki społecznej, stają się idee wielosektorowości, pluralizmu w zakresie świadczenia usług społecznych, *flexicurity* itp. Swoistą karierę robi pojęcie i koncepcja wykluczenia społecznego, która zdaje się być traktowana jako główne wspólne miano różnych problemów socjalnych [por. Golinowska, Broda-Wysocki 2005]. Badacze starają się uchwycić logikę zmian i wyzwań, które stoją przed polską polityką społeczną i instytucjonalnym systemem pomocy społecznej. Rozpoznane są podstawowe wymiary paradygmatu aktywizacyjnego w polityce społecznej w odniesieniu do polskich

wspolpraca.indd 115 2011-07-31 21:48:23

doświadczeń w tym względzie [por. Karwacki, Rymsza 2011: 29–54; Rymsza 2008; Karwacki 2010], wielosektorowości w polityce społecznej [por. Grewiński 2009], doświadczeń w zakresie wszczepiania pluralizmu w zakresie transferu usług społecznych [por. Szarfenberg 2010; Więckowska 2010; Lizut, Kowalczuk 2010; Grewiński, Karwacki 2010, Rybka, Wiszczun 2010], roli służb społecznych w kreowaniu aktywnej polityki społecznej [Krzyszkowski 2005; Rymsza 2007] i wyzwań w zakresie modernizacji pomocy społecznej w kontekście poszukiwania instrumentów rozwoju lokalnego [por. Krzyszkowski 2005; Kaźmierczak 2007].

Pozwólmy sobie na dygresję. Można uznać, że tak jak na różnych polach badacze wskazują jaka z założenia ma być polityka społeczna, którą chcemy kreować i jaka jest w praktyce (np. idee wielosektorowości i wskazywanie realnego udziału podmiotów z poszczególnych sektorów w świadczeniu konkretnych usług społecznych), tak wciąż brakuje silnej orientacji badawczej skoncentrowanej na efektywności i skuteczności podejmowanych działań z zakresu polityki społecznej, co stanowić ma podstawę dyskusji o jakości polityki społecznej. Można wskazać publikacje a w nich rozważania skoncentrowane na jakości programów społecznych [por. Tyrowicz 2007], określania kryteriów i metodyki ewaluacji działań [także w sferze pomocy społecznej] [por. np. Szarfenberg 2010; Szatur-Jaworska 2005; Krzyszkowski 2010]. Jednak wciąż trudno jest wskazać realne doświadczenia empiryczne bazujące na konstruowanych w powyższych źródłach i obrazujące skuteczność, efektywność oferowanego wsparcia osobom potrzebującym. Wciąż nierozpoznane wydają się standardy konkretnych usług społecznych oferowanych klientom. Zaczynem w tym względzie jest niewątpli-

wspolpraca.indd 116 2011-07-31 21:48:23

wie projekt systemowy „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej", gdzie podejmuje się próby określenia standardów konkretnych usług społecznych adresowanych do konkretnych typów klientów podmiotów gospodarki społecznej [por. Karwacki 2009a]. Modernizacja polityki społecznej w Polsce w zakresie kreacji oferty usług społecznych wymaga opracowania progowych standardów usług [komu jakie usługi i w jaki sposób transferowane] zarówno w ramach inicjatyw obywatelskich, ale także w ramach działalności podmiotów publicznych, które działają w innych warunkach [regulacje prawne, obowiązki i możliwości]. System pomocy społecznej i jego oferta pomocowa powinien stawać się przestrzenią gruntownych studiów opartych na odkrywaniu trajektorii i oferty wsparcia konkretnych typów klientów, kosztach podejmowanych działań i rezultatach transferowanego wsparcia, co skutkować ma określeniem standardu pracy z konkretnym typem klienta. Wpisuje się to niewątpliwie w realnie doświadczaną i diagnozowaną dotychczas niezrealizowaną potrzebę w lokalnej polskiej polityce społecznej, którą jest polityka oparta na zarządzaniu usługami społecznymi i monitoringu wsparcia oferowanego konkretnym klientom [Grewiński 2011].

Jak wskazywałem powyżej, polska przestrzeń socjalna stała się swoistym poligonem wszczepiania rozwiązań, przekładu idei na konkretne działania w duchu aktywnej polityki społecznej, który to koncept opiera się także [lub koresponduje] z paradygmatem wielosektorowej polityki społecznej. Mamy tu do czynienia z coraz bardziej precyzowaną wizją tego, jaka ma być polityka społeczna, którą staramy się kreować. Nie znaczy to jednak, że z góry należy zakładać, że „chęć" realnie przekłada się na urzeczywistnianie tej wizji. I tu dotykamy wyzwania, które

wspolpraca.indd 117 2011-07-31 21:48:23

stoi przed badaczami zainteresowanymi przestrzenią polskiej polityki społecznej. Ważne staje się bowiem konsekwentne stawianie pytania „jak jest?", zderzając idee przewodnie, które przyświecają zmianom w polityce społecznej, oczekiwaniom stawianym wobec podmiotów reprezentujących różne sektory z realiami ich wdrażania, czy osiągania. Dlatego też potrzeba konsekwentnie wspieranego programu badania polityki społecznej w rozumieniu wykorzystywania instrumentarium badawczego kierowanego ku różnym wymiarom wdrażania tej polityki. Warto koncentrować się i na regulacjach prawnych [np. spójność z konceptem aktywnej polityki społecznej], na dokumentach o charakterze strategicznym [jakość strategii społecznych], na problemach w generowaniu i transferze oferty świadczeń i usług, problemach funkcjonowania podmiotów polityki społecznej a w niej pomocy społecznej w zakresie odpowiedzialności i możliwości podejmowania aktywności, zależnościach [współpraca i konkurencja] między instytucjami w ramach tego samego i różnych sektorów. Warto koncentrować się na standardach, efektywności i skuteczności usług oferowanych klientom z perspektywy rezultatów działalności usługowej i szczególnie wyodrębniać problem efektywności ekonomicznej transferu wsparcia do klientów. Nie można także pomijać problemu tworzenia się i funkcjonowania grup interesów w grze o zasoby w ramach kreowanej polityki społecznej. To tylko wybrane problemy, które wymagają konsekwentnego ustanawiania w diagnozie współczesnej polityki społecznej w Polsce.

W niniejszym opracowaniu chciałbym skoncentrować się na relacjach między instytucjami systemu pomocy społecznej jako kreatorami publicznej polityki społecznej z organizacjami spo-

wspolpraca.indd 118 2011-07-31 21:48:23

łecznymi, których aktywność uznawana jest za wyraz samoorganizacji społeczeństwa i obywatelskiej odpowiedzialności. Kontekst do dyskusji o „kondycji" relacji między jednostkami pomocy społecznej i organizacjami pozarządowymi [który zamierzam poniżej naszkicować] stanowią idee przewodnie aktywnej polityki społecznej, paradygmat wielosektorowości w polityce społecznej, postulowane zmiany w zakresie modernizacji polityki społecznej w duchu powszechnej aktywizacji oraz realne ramy prawne będące próbą regulowania sfery zależności między publiczną i obywatelską polityką społeczną w Polsce [tzw. pakiet 5 ustaw]. Ważną częścią opracowania będzie prezentacja doświadczeń płynących z wybranych przeprowadzonych dotychczas studiów empirycznych powiązanych z podstawowym problemem poruszanym w tekście, czyli współpracą podmiotów systemu pomocy społecznej z organizacjami społecznymi. Tekst wieńczą rekomendacje w zakresie tejże współpracy.

Paradygmaty aktywnej i wielosektorowej polityki społecznej

Paradygmat aktywnej polityki społecznej stanowi zbiór idei, będących efektem swoistego kompromisu, który został wykreowany w Europie na początku obecnego stulecia na gruncie sporów o rolę państwa i obywateli w zakresie odpowiedzialności za socjalny ład. Spór dotyczył zarówno definicji bezpieczeństwa socjalnego obywateli, zakresu gwarancji w tym względzie, wysokości nakładów płynących z budżetu centralnego na kreowanie owego bezpieczeństwa. Efektem kompromisu między przedstawicielami różnych frakcji na europejskiej scenie politycznej jest próba reorientowania państwa opiekuńczego w społeczeństwo opiekuńcze [zwrot od *welfare state* do *welfare society*] [por. np. van

wspolpraca.indd 119 2011-07-31 21:48:23

Berkel, Møller [red.] 2002; van Berkel, Møller 2002; Rymsza 2003; Krzyszkowski 2005]. Na czym najogólniej polegać ma koncept aktywnej polityki społecznej? Kluczowe w obrazowaniu strategii aktywnej polityki społecznej zdają się trzy pojęcia: pracy [zatrudnienia], integracji oraz obywatelstwa.

Aktywna polityka społeczna jest próbą generowania oferty skierowanej do osób odłączonych od rynku pracy oraz tych, którzy w ramach podejmowanej aktywności związanej z wykonywaną pracą doświadczają problemów, barier, ograniczeń. Mówimy tu o działaniach zawierających postulaty kreowania wsparcia oferowanego ludziom w wieku aktywności zawodowej w samodzielnym pokonywaniu barier w dostępie do wysokiej jakości pracy poprzez politykę wsparcia poprzez pracę [„*welfare – to work*]" oraz wsparcia w obrębie pracy [„*welfare – in work*]. Służyć ma temu z jednej strony oferta usług aktywizacji zawodowej w postaci np. [1] działań na rzecz przekwalifikowania zawodowego [kursy, szkolenia], [2] nabywania nowych kwalifikacji zawodowych, zajęć praktycznych [warsztaty, praktyki], [3] zajęć w zakresie działalności gospodarczej [szczególnie eksponowana spółdzielczość socjalna]. Z drugiej strony należy wskazać na rozwój polityki wzmacniającej płace osób zatrudnionych i wzmacniając proces stabilizacji zatrudnienia i plany rozwoju karier najsłabiej wynagradzanych pracowników, próby poszukiwania krajowych modeli we wdrażaniu koncepcji flexicurity sprowadzanych do konkretnych rozwiązań z zakresu aplikowanej na rynku pracy i w przedsiębiorstwach [względnie instytucjach] działań wzmacniających elastyczność na rynku pracy, organizację i stosunki pracy przy jednoczesnym wzmacnianiu bezpieczeństwa zatrudnienia pracowników będących w relatywnie

wspolpraca.indd 120 2011-07-31 21:48:23

gorszym położeniu (por. Wilthagen 1998; Czerwińska 2008; Rymsza 2005; Karwacki 2011). Ważne są te realnie artykułowane ambicje do programowania homogenizacji wsparcia bezrobotnych w krajach UE, opartego dotychczas na ubezpieczeniach i transferowej pomocy.

W ramach strategii aktywnej polityki społecznej szczególnie eksponuje się także pojęcie integracji społecznej. Kluczowe są tu postulaty skutecznej walki z biedą i wykluczeniem społecznym [poprzez strategie wzmacniające i prozatrudnieniowe], ofertę usług reintegracyjnych, czy inwestycje edukacyjne. Ważne są np. transferowane usługi [1] w kształtowaniu się umiejętności poruszania się na rynku pracy, [2] pomocy w rozwijaniu umiejętności angażowania się w sprawy obywatelskie, [3] kształtowania nawyków potrzebnych do utrzymania się na stanowisku pracy, [4] pracy nad rozwojem umiejętności wyznaczania celu, podejmowania decyzji etc., [5] pomocy klientom w podjęciu bądź kontynuowaniu kolejnych szczebli edukacji, zdobyciu kompetencji w zakresie języków obcych, obsługi komputera, [6] wsparcia w rozwoju umiejętności takich, jak np.: zdolności komunikacji, współpracy, rozwiązywania konfliktów, [7] pomocy w rozwoju umiejętności autoprezentacji, bycia liderem etc. Należy wskazać także na promocję i stymulowanie solidaryzmu [np. w ramach wspólnot lokalnych] – lansowanie hasła „inkluzywnego społeczeństwa". Polityka integracyjna w Polsce uwzględnia zatem profesjonalne usługi opiekuńcze oraz wskazane powyżej przykładowe usługi aktywizacji społecznej, projekty animacji lokalnej [o charakterze gospodarczym, kulturalnym, edukacyjnym, terapeutycznym, opiekuńczym, mobilizacyjnym] ukierunkowane na budowanie więzi między ludźmi, także powiązane z rozwijaną przedsiębiorczością społeczną, re-

wspolpraca.indd 121 2011-07-31 21:48:23

nesans III metody pracy socjalnej, odkrywaniu polskich wzorców-doświadczeń w zakresie lokalnej kooperacji [inicjatywy spółdzielcze i np. doświadczenia projektu „Budujemy nowy Lisków], czy strategie antydyskryminacyjne. Jak czytamy w „Deklaracji w sprawie pracy socjalnej wspierającej spójność społeczną w Europie": *usprawnienie strategii integracyjnych,* (...) *to rozwijanie potrzeby stowarzyszania się, poczucia przynależności do wspólnoty, wykraczanie poza pojęcia dawania i otrzymywania ku współzależności i uczestnictwu* [por. Deklaracja... 2007]. Strategia integracyjna ma być zatem z założenia kreowaniem zależności między ludźmi.

I wreszcie trzecie kluczowe pojęcie, czyli obywatelstwo [konkretnie: postawy obywatelskie]. Należy tu wskazać postulaty większego udziału obywateli w sprawowaniu i kontrolowaniu władzy, zwiększoną rolę praw obywateli dla funkcjonowania społeczeństwa [obywatelskość powiązana z demokratyzacją życia] oraz wzmacnianie odpowiedzialności podmiotów obywatelskich na różnych poziomach funkcjonowania społeczeństwa [obywatelskość jako usługodawcza działalność III sektora]. W rezultacie odwołujemy się tu do koncepcji „repolitykalizacji" (*repolitisation*) – aktywnego włączania się pojedynczych jednostek w tworzenie polityki na rzecz życia własnego i innych [por. Karwacki 2011].

Aktywna polityka społeczna w praktyce przeobrażeń polskiej polityki społecznej według autora niniejszego tekstu oraz Marka Rymszy ma oznaczać:

- przekształcanie państwa opiekuńczego gwarantującego obywatelom bezpieczeństwo socjalne [obywatelskie uprawnienia socjalne] i dostęp do pracy [polityka pełnego zatrudnienia w warunkach gospodarki rynkowej] w państwo zdecentralizowane i pomocnicze, stymu-

wspolpraca.indd 122 2011-07-31 21:48:23

lujące rozwój przedsiębiorczości i aktywności obywatelskiej,

- zmianę aksjo-normatywnej podstawy polityki społecznej: następuje zmiana wizji ładu zbiorowego, który polityka ta ma urzeczywistniać [samorządność i odpowiedzialność obywatelska – solidaryzm],
- zmianę filozofii publicznego wsparcia adresowanego do słabszych obywateli. Klientów staramy się mobilizować, integrować ze społeczeństwem, stosując w pierwszej kolejności bodźce pozytywne [tzw. inwestycje w kapitał ludzki i społeczny], a nie jedynie dyscyplinować przez bodźce negatywne [obowiązek pracy, możliwość utraty wsparcia socjalnego przy braku współpracy ze służbami publicznymi, idea wsparcia warunkowego],
- zmianę koncepcji zarządzania sferą publiczną, określaną jako odchodzenie od tradycyjnego rządzenia [*government*] w kierunku współrządzenia [*governance*]. Następuje odwrót od kolektywnego, mechanicznego, inżynieryjnego planowania z centralną rolą państwa w zakresie diagnozy i zaspokojenia potrzeb obywateli,
- zmianę aspektu finansowania polityki społecznej. W koncepcji APS kategoria „inwestycji" społecznych uzupełnia, a częściowo zastępuje kategorię „wydatków" na sferę społeczną. Odrzucona zostaje koncepcja stałego podnoszenia nakładów na politykę społeczną, będąca podstawą doktryny opiekuńczości państwa, a która – w sytuacji wyczerpywania się możliwości stałego wzrostu gospodarczego – legła u podstaw kryzysu tej doktryny w Europie przełomu lat 70. i 80. XX wieku. Oznacza to możliwość aplikacji tej koncepcji w warunkach większej dbałości o równowagę finansów publicznych. APS nie jest jednak koncepcją „oszczędnościową" - nie zakłada

wspolpraca.indd 123 2011-07-31 21:48:23

cięć wydatków socjalnych państwa. Chodzi w niej nie o zmianę nakładów na sferę społeczną [w dół, czy w górę], ale o sposób wydatkowania dostępnych zasobów,
- polityka społeczna ma zostać „dopasowana" do zachodzących w ponowoczesnych społeczeństwach dobrobytu zmian kulturowych i cywilizacyjnych. APS uwzględnia redefinicję kwestii socjalnych [starsi, samotne rodzicielstwo, wykluczenie społeczne],
- APS ma wykorzystywać nowe rozwiązania ułatwiające godzenie życia rodzinnego z aktywnością zawodową, niezbędne przy wysokim poziomie aktywności kobiet na rynku pracy,
- rosnąć ma rola organizacji sektora obywatelskiego w świadczeniu usług socjalnych [ale także edukacji ustawicznej czy pośrednictwie pracy] [por. Karwacki, Rymsza 2011].

Co istotne ramy zmian w polityce społecznej, które zostały zarysowane powyżej pozwalają badaczom łączyć podejmowane działania z pojęciem „obywatelskiej polityki społecznej", opartej na aktywnej działalności (...) *organizacji pozarządowych, podmiotów gospodarki społecznej oraz innych inicjatyw oddolnych, służącą zaspokajaniu potrzeb obywateli oraz łagodzeniu i/lub eliminowaniu kwestii społecznych, przy wykorzystaniu potencjału kapitału społecznego, w duchu współodpowiedzialności za spójność społeczną i bezpieczeństwo socjalne* [Grewiński, Kamiński 2007: 12]. Spostrzeżenia Mirosława Grewińskiego i Stanisława Kamińskiego wpisują się w nurt dostrzegania nowej jakości w zakresie współpracy na linii państwo-pomioty rynkowe i obywatelskie, co w praktyce pod postacią pojęcia *governance* odzwierciedlać ma rozpisane nowe role i oczekiwane relacje między pań-

wspolpraca.indd 124 2011-07-31 21:48:23

stwem a obywatelami [por. Theiss 2009: 309, 2009a: 345–347; por. Karwacki 2010].

Te nowe role i relacje między podmiotami reprezentującymi różne sektory należy łączyć z paradygmatem wielosektorowej polityki społecznej. Jak wskazują Mirosław Grewiński i Stanisław Kamiński, *wielosektorowa polityka społeczna poprzez różnorodność instytucjonalną rozkłada zadania i usługi społeczne na poszczególne podmioty, wprowadzając większą współodpowiedzialność za kreowanie ładu i dobrobytu społecznego i zaspokajanie coraz bardziej zindywidualizowanych potrzeb społecznych i ekonomicznych* [Grewiński, Kamiński 2011]. Autorzy ci dodają, że: *wielosektorowa polityka społeczna jest realizowana w trzech podstawowych sektorach: publicznym, obywatelskim, rynkowym. Każdy sektor ma nieco inną misję do spełnienia jeśli chodzi o dobrobyt społeczno-gospodarczy, ale wszystkie są niezwykle ważne z punktu widzenia spójności całego systemu polityki społecznej* [tamże].

W rezultacie, kiedy wczytamy się w różne opracowania [strategie UE, strategie krajowe, teksty naukowe prezentujące koncept aktywnej polityki społecznej] możemy w nich odnaleźć zbiór przymiotów atrakcyjnych dla zapewne każdego odbiorcy. Jest to zbiór oczekiwań, celów, środków prowadzących do celu, które mają odzwierciedlać jaka ma być współczesna polityka społeczna. Ma być to polityka zwiększonej odpowiedzialności, elastyczności, poszanowania zróżnicowania, dialogu obywatelskiego, większej racjonalność [w tym ekonomicznej], refleksyjności i efektywności, redukcji biurokracji, paternalizmu, krótkowzroczności, wykorzystania potencjału podmiotów niepublicznych, pluralizmu i wielosektorowości w świadczeniu usług społecznych. Polityka, w której eksponu-

wspolpraca.indd 125 2011-07-31 21:48:23

je się szczególnie usługi aktywizacji społecznej i zawodowej a skutkujące [re]integracją społeczną [nawiązanie relacji z innymi osobami, kontakt z instytucjami życia społecznego] i zawodową [integracja poprzez pracę i zacumowanie na otwartym lub chronionym rynku pracy]. Polityka ta eksponuje także odpowiedzialność obywatelską w kreowaniu ładu socjalnego, która ma wyrażać się indywidualną troską o środowisko życia społecznego oraz aktywnością podmiotów obywatelskich, które na równych prawach włączają się w świadczenie usług społecznych z podmiotami reprezentującymi inne sektory. Ważne jest także kreowanie zależności międzyinstytucjonalnej zwłaszcza między podmiotami publicznej polityki społecznej a w niej pomocy społecznej a organizacjami społecznymi. O potrzebie czy wręcz konieczności kreowania takich zależności i regulacjach takiej współpracy świadczą zapisy tzw. pakietu 5 ustaw aktywnej polityki społecznej uchwalonych w Polsce w latach 2003–2006, będących prawnymi ramami wszczepiania w polską politykę społeczną mechanizmów aktywizujących.

Pakiet 5 ustaw APS w Polsce a współpraca podmiotów systemu pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi

Pisząc o pakiecie 5 ustaw aktywnej polityki społecznej w Polsce mam na myśli: Ustawę o zatrudnieniu socjalnym z 2003 roku[1], Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 roku[2], Ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku[3], Ustawę o pomocy społecznej z 2004 roku[4] oraz Ustawę o spółdzielniach socjalnych z 2006

1 Dz.U 2003 nr 122, poz. 1143 ze zm.

2 Dz.U 2003 nr 96, poz. 873 ze zm.

3 Dz.U 2004 nr 99, poz. 1001 ze zm.

4 Dz.U 2004 nr 64, poz. 593 ze zm.

wspolpraca.indd 126 2011-07-31 21:48:23

roku[5]. Pakiet domykać miała Ustawa o zasadach prowadzenia polityki społecznej, regulująca wykorzystanie środków unijnych w sferze społecznej, której projekt rządowy, a następnie także projekt poselski nie zostały ostatecznie uchwalone przez Sejm [por. Karwacki, Rymsza 2011].

W ramach wdrażania idei aktywnej polityki społecznej w polskim społeczeństwie jako **grupy, które powinny stać się podmiotem szczególnych inwestycji** i wsparcia stale wskazuje się **dzieci**, głównie z rodzin wielodzietnych i mieszkające na wsi, **osoby bezrobotne**, a przede wszystkim długotrwale bezrobotne z niskimi kwalifikacjami lub bez kwalifikacji, izolowane z głównego nurtu życia społecznego **osoby starsze** oraz **niepełnosprawnych**. Instrumenty, które mają wpisywać się w aktywną integrację i służyć wsparciu wskazanych powyżej „grup problemowych" możemy prezentować w czterech sferach: **aktywizacji społeczno-zawodowej** – realizowanej przy pomocy robót publicznych, programów prac społecznie użytecznych, zatrudniania socjalnego; **aktywizacji edukacyjnej** – podejmowanie zajęć szkolnych jako uzupełnienie wykształcenia na różnych poziomach, czy podjęcie kształcenia ustawicznego celem zdobycia zawodu lub przygotowania zawodowego; **aktywizacji zdrowotnej** – badania profilaktyczne lub specjalistyczne, różne terapie; **aktywizacji społecznej** – uczestnictwo w ośrodkach wsparcia, wolontariat w instytucjach publicznych lub pozarządowych, udział w imprezach sportowych i kulturalnych w ramach aktywizacji lokalnej [por. Krajowy Program... 2006: 39]. Akty prawne, wskazane powyżej, wyznaczają przestrzeń nowej polityki ukierunkowanej na aktywizację jednocześnie potwierdzając zdefiniowane w krajowych stra-

5 Dz.U 2006 nr 94, poz. 651 ze zm.

wspolpraca.indd 127 2011-07-31 21:48:23

tegiach, programach obszary i grupy ryzyka socjalnego. Analizowany pakiet ustaw bazował na prowadzonych znacznie wcześniej w Polsce i innych krajach inicjatywach o charakterze aktywizującym czy [re]integracyjnym. Marek Rymsza wskazuje, że wyżej wymieniony pakiet ustaw przyjęty w Polsce w latach 2003–2006 i konstruowane projekty kolejnych w roku następnym upowszechniają w sposób wyraźny elementy koncepcji aktywnej polityki społecznej i konkretne doświadczenia różnych podmiotów w kraju i za granicą. Poniższa tabela odzwierciedla te kwestie.

USTAWA O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I WOLONTARIACIE (2003)	Wykorzystanie potencjału sektora; brytyjska koncepcja *charity* jako specjalnego statusu prawnego dostępnego dla NGO's
USTAWA O ZATRUDNIENIU SOCJALNYM (2003)	Doświadczenia reintegracyjne Fundacji „Barka"
USTAWA O PROMOCJI ZATRUDNIENIA I INSTYTUCJACH RYNKU PRACY (2004)	Standardy unijne w zakresie profesjonalizacji służb zatrudnienia
USTAWA O POMOCY SPOŁECZNEJ (2004)	Doświadczenia amerykańskie w pracy socjalnej metodą kontraktu socjalnego
USTAWA O SPÓŁDZIELNIACH SOCJALNYCH (2006)	Doświadczenia włoskie: spółdzielnie socjalne typu B
PROJEKT USTAWY O ZASADACH PROWADZENIA POLITYKI SPOŁECZNEJ (2007)	Wykorzystanie doświadczeń Stowarzyszenia CAL
ZAŁOŻENIA PROJEKTU USTAWY O PRZEDSIĘBIORSTWIE SPOŁECZNYM (2007)	Wykorzystanie doświadczeń projektów IW Equal

Por. Rymsza 2007: 20.

Tabela 1. Upowszechnianie elementów koncepcji APS przez działania ustawodawcze.

Co istotne dla niniejszego opracowania, we wskazanych dokumentach prawnych obecne są zapisy wprost wyznaczające nowe role i możliwości dla podmiotów obywatelskich oraz wy-

wspolpraca.indd 128 2011-07-31 21:48:23

znaczające potencjał dla zawiązywania relacji między podmiotami systemu pomocy społecznej [najczęściej kluczowe podmioty polityki społecznej w przestrzeni lokalnej] z organizacjami społecznymi. Debata akademicka i środowiskowa wokół zapisów wspomnianych aktów prawnych również dotyka możliwości podejmowania skutecznej aktywności przez podmioty III sektora oraz regulacji dotyczących lokalnych relacji na linii: pomoc społeczna vs. organizacje społeczne [szanse i ograniczenia].

Kluczowa jest w tym względzie **ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie**, która wśród podstawowych zasad uwzględnia prowadzenie działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, uzyskiwanie przez organizacje pozarządowe statusu organizacji pożytku publicznego oraz funkcjonowania organizacji pożytku publicznego, sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem działalności pożytku publicznego i tworzenie i funkcjonowanie rad działalności pożytku publicznego. Wśród kluczowych zapisów ustawy należy zwrócić uwagę na fakt, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wyznaniowymi. Współpraca ma charakter: [1] zlecania zadań publicznych podmiotom obywatelskim; [2] wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności; [3] konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych; [4] tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym; [5] umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej; [6] umów partnerskich. Jak czytamy w analizowanym akcie prawnym: *organy admi-*

wspolpraca.indd 129 2011-07-31 21:48:24

nistracji publicznej wspierają realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe prowadzące działania statutowe w danej dziedzinie, powierzają w sferze zadań publicznych realizację zadań publicznym tym podmiotom na zasadzie otwartego konkursu [obsługa konkursu może być zlecana organizacjom pozarządowym] [por. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie]. Ta ważna dla omawianego w niniejszym tekście problemu ustawa wywołała debatę o kondycji III sektora w Polsce i możliwych relacjach między organizacjami społecznymi a administracją publiczną. Marek Rymsza wskazywał w tym względzie, że *Ustawa stworzyła ramy prawne współpracy administracji publicznej z trzecim sektorem. Oprócz odpłatnego zlecania organizacjom zadań publicznych zapisano w niej bardziej partnerskie formy współpracy, jak wzajemne informowanie się, konsultacje i tworzenie międzysektorowych zespołów roboczych. Można powiedzieć, że regulacje prawne miały na celu zarówno funkcjonalną prywatyzację usług społecznych (konkursowy system zlecania zadań), jak i upowszechnianie kultury międzysektorowego partnerstwa. Niestety, struktury pomocy społecznej, które w oparciu o przepisy Ustawy z 1990 roku o pomocy społecznej współpracowały z organizacjami (ustawa dopuszczała współpracę, choć jej nie nakazywała), zostały wyłączone z trybu współpracy regulowanego przez ustawę z 2003 roku. Rozwiązanie to zostało przyjęte przez parlamentarzystów pod wpływem argumentacji ze strony przedstawicieli służb społecznych. Był to pierwszy przejaw mechanizmów obronnych ze strony instytucji przedstawicielskich i kadr kierowniczych pomocy społecznej w zakresie współpracy z III sektorem. Są one (...) wynikiem budowania tożsamości zawodowej pracowników socjalnych nie przez odwołanie do*

wspolpraca.indd 130 2011-07-31 21:48:24

pracy socjalnej, ale do zatrudnienia w publicznych placówkach pomocy społecznej" [Rymsza 2007: 20–21]. Piotr Gliński dodawał w tym względzie, że na *Ustawę o pożytku publicznym trzeba było czekać nazbyt długo i – choć z całą pewnością przyczyniła się ona do zmiany instytucjonalnej w zakresie społeczeństwa obywatelskiego – trudno nie zauważyć, że nie spełniła ona pokładanych w niej wielkich nadziei. Nie udało się przełamać barier finansowych działalności NGO's, nie udało się wypracować lepszych zasad partnerstwa z administracją i biznesem, a obywatelska niezależność, samodzielność i kreatywność pozostają niedoceniane. Generalnie, niespełnione pozostały nadzieje na poprawę stanu polskiej demokracji, na uczynienie jej bardziej partycypacyjną i deliberacyjną* [Dzierzgowski 2008: 33]. Z kolei Cezary Miżejewski podkreślał, że: (...) *nie można rozmawiać o relacjach między administracją a III sektorem bez uwzględnienia jeszcze jednego z graczy – rynku. Władze lokalne nie przejmują się zanadto szumnymi ideami ustawy. Mając do wyboru między NGO a organizacją komercyjną wybiorą podmiot, który realizuje dane zadanie taniej. Państwo i organizacje pozarządowe są tymczasem w zasadzie skazane na siebie w obliczu problemów tworzonych przez rynek i w obliczu konkurencji ze strony rynku. Stąd konieczność tworzenia partnerstw publiczno-społecznych.* (...) *Są organizacje nadmiernie urynkowione, niespełniające ważnych funkcji społecznych, które korzystają z państwowych funduszy. Stąd (...) pojawia się konieczność dobrego rozwiązania kwestii przedsiębiorczości społecznej, przy jednoczesnym uczynieniu organizacji pozarządowych podmiotami równorzędnymi z innymi* [tamże: 34].

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym w aktualnej znowelizowanej w 2007 r. postaci pozwala organizacjom społecznym na działalność skon-

wspolpraca.indd 131 2011-07-31 21:48:24

centrowaną na prowadzeniu centrów integracji społecznej oraz działalność klubów integracji społecznej, które mają generować ofertę usług aktywizacji społecznej i zawodowej.

Dla przykładu [pozostając przy centrach integracji społecznej] podmioty takie, w ramach reintegracji zawodowej mogą prowadzić działalność wytwórczą, handlową lub usługową, które nie stanowią jednak działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej. Kierownik [na wniosek zainteresowanej osoby lub w wyniku wniosku zakładu lecznictwa odwykowego, PCPR, PUP, OPS, organizacji pozarządowej lub KIS za jej zgodą] po podpisaniu z konkretną osobą indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego przyjmuje ją do centrum [por. Ustawa o zatrudnieniu socjalnym]. Program określa zakres i formy reintegracji zawodowej i społecznej, rodzaje niezbędnych sprawności do podjęcia pracy oraz odpowiedzialnych za realizację programu. Mamy zatem do czynienia z próbą stwarzania przestrzeni aktywności dla organizacji społecznych przy jednoczesnym usieciowieniu tych podmiotów z administracją publiczną w trosce o zbudowanie skutecznej oferty aktywizującej konkretnych klientów.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która definiuje zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej również odnosi się do relacji administracja publiczna organizacje społeczne. Możemy bowiem odnaleźć w niej zapisy, które wskazują, że polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach: [1] działalności rad zatrudnienia; [2] partnerstwa lokalnego; [3] uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych

wspolpraca.indd 132 2011-07-31 21:48:24

służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia. Jednak w komentarzu do zapisów analizowanej tu Ustawy eksperci z perspektywy czasu wskazują na realia wymykające się oczekiwaniom [por. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy]. Marek Rymsza podkreśla np., że we wspomnianej Ustawie *za instytucje rynku pracy, mogące zatrudniać kwalifikowany personel uznane zostały także podmioty niepubliczne typu non-profit, funkcjonujące w ramach trzeciego sektora. Te słuszne co do kierunku zmiany mają jednak niewielki zasięg. Profesjonalni doradcy i pośrednicy to nadal margines pracowników urzędów pracy, zaś rola pozarządowych instytucji rynku pracy, choć rośnie, jest nadal stosunkowo niewielka* [Rymsza 2007: 22].

Ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku, która miała być z założenia dostosowaniem prawnym systemu pomocy społecznej do wyzwań aktywnej polityki społecznej, zaczynem swoistej rekonstrukcji tego systemu ku nowym wyzwaniom, w swych zapisach uwzględniała wyraźne podkreślenie, że pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi [por. Ustawa o pomocy społecznej]. Relacje na linii administracja publiczna z podmiotami reprezentującymi inne sektory zostały uznane przez ekspertów za kluczowe w kontekście warunków, w jakich na mocy Ustawy miały funkcjonować np. ośrodki pomocy społecznej. Jak wskazuje Cezary Miżejewski, *Ustawa (...) [o]kreśliła (...) procedury kontraktowania usług z zakresu pomocy społecznej oraz wprowadziła nowe narzędzie pomocy – kontrakt*

wspolpraca.indd 133 2011-07-31 21:48:24

socjalny i jego relacje z sektorem gospodarki społecznej. Pojawiły się też nowe instrumenty aktywizacyjne, m.in. nowa formuła robót publicznych, jako zatrudnienia o charakterze reintegracyjnym, realizowanych w podmiotach niekomercyjnych [Miżejewski 2006: 3].

Ostatnim z istotnych tu aktów prawnych jest **Ustawa o spółdzielniach socjalnych**, która określa zasady zakładania, prowadzenia działalności, łączenia oraz likwidacji spółdzielni socjalnej. Jak wskazywał Cezary Miżejewski, *dawała ona spółdzielniom możliwość prowadzenia dwóch rodzajów aktywności: [1] stricte gospodarczej nie nastawionej na zysk ale z nadwyżką przeznaczaną na reintegrację zawodową i społeczną wolną od podatku oraz [2] statutową analogiczną do działalności organizacji pożytku publicznego* [Miżejewski 2006: 3]. Z kolei Marek Rymsza wskazując na kontekst sporów o kształt ustawy o spółdzielniach socjalnych, lobbing ze strony podmiotów gospodarczych w trosce o własne interesy podkreślał, że *ustawodawca postanowił więc wzmocnić spółdzielnie socjalne wyposażając je w niektóre cechy organizacji pozarządowych. Spółdzielniom socjalnym umożliwiono między innymi składanie ofert w konkursach dla organizacji pozarządowych na odpłatne wykonywanie zadań publicznych (...). Losy założonych już spółdzielni socjalnych (jest ich kilkadziesiąt w skali kraju) pokazują jednak, że są to podmioty słabe, którym trudno jest się utrzymać na rynku* [Rymsza 2007: 22–23].

Starałem się powyżej zasygnalizować, że każdy z kluczowych aktów prawnych dla współczesnej polityki społecznej w Polsce uwzględnia zapisy, które odnoszą się do nowych ról i możliwości działania organizacji społecznej oraz wzmacnia potencjalne zależności między tymi podmiotami a organami administracji pu-

wspolpraca.indd 134 2011-07-31 21:48:24

blicznej podejmującej zadania z zakresu polityki społecznej. Naturalnie zapisy, potencjalne możliwości to jedno, drugie zaś, to realia tej współpracy, które należy postrzegać i analizować w szerszym tle – wraz z problemami wdrażania idei przewodnich aktywnej polityki społecznej w Polsce. Już głosy eksperckie przytaczane powyżej w kontekście konkretnych aktów prawnych wskazywały na bariery i nieprzystawalność niektórych zapisów do realiów. Poniżej chciałem odnieść się do relacji system pomocy społecznej vs. organizacje społeczne w oparciu o rezultaty wybranych studiów empirycznych. Wcześniej jednak, również bazując na ustaleniach kilku projektów badawczych, warto wskazać podstawowe słabości aktywnej polityki społecznej w Polsce.

Wnioski ze studiów empirycznych

Aktywna polityka społeczna to działania, w których zdaje się trochę po omacku wdrażamy idee przewodnie aktywnej polityki społecznej w ramach zdefiniowanych powyżej ram prawnych, w których jednocześnie trudno odnaleźć rozstrzygnięcia ważnych kwestii. Zdaje się nie określiliśmy dotychczas trzech kluczowych problemów. Po pierwsze, niedookreślone jest, na kogo w praktyce orientujemy się, rekrutując do projektów aktywizujących [tych rokujących zaktywizowaniem, realnie wykluczonych, kogokolwiek aby projekt mógł być realizowany]? Raporty z monitoringu funkcjonowania centrów integracji społecznej wskazują, że połowa podmiotów orientuje się na „tych, którzy rokują ukończenie projektów", druga połowa zaś, na tych, którzy wykazują największe deficyty [por. Monitoring ustawy... 2004]. Pierwsza ze strategii, choć czytelna funkcjonalnie dla trwania ludzi i instytucji [np. zasady absorpcji środków

wspolpraca.indd 135 2011-07-31 21:48:24

z EFS na kolejne projekty], to jednak niewiele ma wspólnego z pomocą tym, którzy często eksponowani są w strategiach społecznych i chociażby analizowanych tu aktach prawnych, jako grupy docelowe wsparcia, a mianowicie „wykluczeni społecznie". Po drugie, wydaje się, że nie określiliśmy, czego oczekiwać od tych, których staramy się integrować, aktywizować [czy powinni od początku wejścia do projektu wykazywać zdolność do skutecznej walki ze swoimi słabościami]? Mam tu na myśli chociażby powody, z których opuszczają projekty reintegracyjne ich uczestnicy w centrach integracji społecznej [często te same, które są powodami znalezienia się w projektach] [por. Leś, Nałęcz 2005]. I wreszcie trzeci problem, a mianowicie, warto pytać, co jest docelowym miejscem tych, których chcemy aktywizować [otwarty rynek pracy, dożywotnie wsparcie]? Analiza zapisów kolejnych przyjmowanych aktów prawnych zdaje się wskazywać, że poszukujemy formuły dla stałej pozycji zależnej od wsparcia zewnętrznego dla uczestników projektów reintegracyjnych. Doświadczenia z funkcjonowania wielu spółdzielni socjalnych, bardzo późno podjęta debata dotycząca losów „absolwentów" wsparcia CIS wpisuje się w te dylematy.

Powyższe trzy pytania, dylematy powinny stanowić podstawę debaty w zamyśle i praktyce aktywnej polityki społecznej w Polsce, jako fundamentalne rozstrzygnięcia obrazujące to, co realnie chcemy oferować, do kogo w rzeczywistości chcemy transferować wsparcie oraz jaka jest docelowa wizja ładu socjalnego w ramach prowadzonej polityki aktywizacji ze skutkami dla [jakiej? kogo?] integracji. Poniżej wskazuję „składową" charakterystykę słabości polskiej polityki o „zaktywizowanym obliczu". Należy tu szczególnie podkreślić:

wspolpraca.indd 136 2011-07-31 21:48:24

- Brak wypracowanych standardów usług aktywizacji społecznej i zawodowej [problem jakości usług] [por. Karwacki 2009a].
- Brak wypracowanych sposobów weryfikacji ich jakości, adekwatności, co w rezultacie prowadzi do sytuacji, w której ważny jest transfer usługi a nie efekty transferu.
- Brakuje lokalnej polityki uwzględniającej zarządzanie usługami społecznymi [por. np. Grewiński 2009]. Należy w tym względzie zwrócić uwagę na dublowanie oferty usług w ramach różnych podmiotów, ukrywanie pod różnymi nazwami tych samych usług [por. Lizut, Kowalczuk 2011], brakuje lokalnej wymiany informacji [por. Karwacki, Kubicki, Ruzik-Sierdzińska 2010], brakuje zaufania do podmiotów komercyjnych ale także organizacji społecznych [por. Grewiński, Karwacki 2011], co stanowi istotę dociekań podejmowanych w niniejszym opracowaniu. Co istotne, mamy do czynienia z dysfunkcyjną dla lokalnej polityki społecznej konkurencją o klienta [np. projekty OPS-ów i CIS-ów i poszukiwanie klientów, którzy rokują ich ukończeniem i których znalezienie daje szansę na dodatkowe zarobki dla inicjatorów przedsięwzięć]. Należy także podkreślić konflikty polityczne i naciski polityczne a skuteczne funkcjonowanie OPS-ów czy PUP-ów [por. Karwacki, Kubicki, Ruzik-Sierdzińska 2010], ograniczenie lokalnej polityki do wspierania usługą subsydiowanego zatrudnienia – gdzie „polityka przetrwania" podmiotów i wykazywania się taką aktywnością jest w rezultacie „polityką wielowymiarowych strat".
- W działaniach aktywizujących zdaje się dominować koncentracja na rynku pracy [z traktowaniem po macoszemu działań ukierunkowanych na integrację i kreowanie obywatelskości].

wspolpraca.indd 137 2011-07-31 21:48:24

- Istotne jest marnowanie środków finansowych ale zgodnie z procedurami, przy braku środków na innowacyjne, nieszablonowe działania [np. stypendia dla doktorantów uznawane za sztandarowe działania rozwojowe Urzędu Marszałkowskiego w jednym z województw przy braku procedur weryfikacji prac doktorskich w ramach stypendium].
- Strategie społeczne, na których opierać się ma polityka społeczna na poziomie makro, mezo i mikro, i które nie uwzględniają cech postępowania celowościowego, czyli korpusu działania tragicznego [np. mało dociekliwe diagnozy, brak powiązania efektów diagnoz z celami i działaniami, brak precyzyjnego monitoringu efektów wdrażania strategii] [por. Karwacki 2010].

Wskazałem powyżej tylko wybrane ustalenia, które obrazują słabości w zakresie tego, jak, co i z jakim rezultatem wdrażamy ze zbioru idei przewodnich, celów i środków aktywnej polityki społecznej. Poniżej chciałbym zatrzymać się na kwestii relacji podmiotów systemu pomocy społecznej z organizacjami społecznymi i wskazać w tym względzie wnioski płynące z kliku zrealizowanych dotychczas przedsięwzięć badawczych. Skoncentrowałem się na doświadczeniach i opiniach pracowników systemu pomocy społecznej w kontekście relacji z organizacjami społecznymi, choć oczywiście ważne byłoby także pozyskiwanie opinii o takiej współpracy od osób reprezentujących III sektor. Wybrałem trzy przedsięwzięcia, różniących się czasem realizacji [2006, 2008 i 2010 rok], wielkością i charakterem dobranej próby [pracownicy socjalni systemu pomocy społecznej, reprezentanci jednostek systemu pomocy społecznej] oraz terytorialnością [konkretne województwo, próba ogólnopolska].

wspolpraca.indd 138 2011-07-31 21:48:24

Pierwszy z projektów, realizowany przez Mirosława Grewińskiego i Ryszarda Szarfenberga opierał się na badaniu ankietowym na próbie 300 pracowników socjalnych z województwa mazowieckiego uczestniczących w zajęciach z funduszy strukturalnych UE w ramach kursu na pierwszy stopień specjalizacji [poniższe dane na podstawie: Grewiński, Szarfenberg 2007]. I tak, w rankingu ocen instytucji, z którymi współpracują pracownicy socjalni organizacje pozarządowe lokowane były przez nich dopiero na szóstym miejscu [suma odseta respondentów, którzy przyznali wzorową, bardzo dobrą i dobrą ocenę współpracy z konkretnymi instytucjami]. Takie bardzo pozytywne i pozytywne oceny formułowało 34,3% pracowników socjalnych. Znacznie lepiej oceniano współpracę z policją, strażą miejską, PUP, zakładami opieki zdrowotnej, kuratorami sądowymi i PCPR. Najgorzej oceniano współpracę z firmami prywatnymi i komornikami. Należy dodać, że niemal taki sam odsetek badanych pracowników socjalnych w większości zatrudnionych w OPS-ach przyznał ocenę mierną lub wskazywał, że prawie nie podejmuje współpracy z organizacjami społecznymi [34,7%].

W ramach przeprowadzonego badania respondenci wskazywali na czym polega współpraca lub dlaczego nie podejmują współpracy z organizacjami społecznymi. I tak w 51% przypadków wskazywano na sporadyczne spotkania i wymianę informacji. Na regularne spotkania i realizowane wspólne przedsięwzięcia wskazywało 13% badanych. Według 12% badanych pracowników socjalnych współpraca polega na zlecaniu usług społecznych. Na pytanie, czy powinno się zlecać zadania pomocy społecznej organizacjom społecznym 49% badanych stwierdziła, że tak, przy 39%, które nie zgadzały się

wspolpraca.indd 139 2011-07-31 21:48:24

z takimi działaniami. Aż 18% respondentów nie miało w tej kwestii zdania. W kontekście braku współpracy przyczyną tego faktu w ponad 75% przypadków była deklarowana przez pracowników socjalnych słabość tych podmiotów, ponad 31% badanych podkreśliło, że nie ma takich podmiotów, ponad 20% wyrażało niechęć do takich podmiotów a ponad 5% brak zaufania.

Wnioski dotyczące współpracy podmiotów systemu pomocy społecznej z organizacjami społecznymi płyną także ze zrealizowanego w 2008 roku przez Mirosława Grewińskiego i autora niniejszego tekstu badania ankietowego [ankieta pocztowa] [poniższe dane za: Grewiński, Karwacki 2010]. Udało się uzyskać dane z 32,2% OPS-ów w kraju [798 ośrodków] oraz 44,5% PCPR-ów [169 placówek]. W ramach tego przedsięwzięcia zbierane były m.in. deklaracje przedstawicieli OPS-ów i PCPR-ów w kwestii charakteru współpracy z WUP, PUP, ROPS, PCPR, samorządem gminnym, organizacjami kościelnymi, organizacjami pozarządowymi i firmami prywatnymi. Okna tabeli nr 2 (patrz następna strona) zawierają odsetek wskazań respondentów reprezentujących OPS-y na konkretną formę współpracy z konkretnymi podmiotami różnych sektorów.

Na początek warto wskazać, że 30,5% badanych OPS-ów poprzez swych przedstawicieli zadeklarowało, że nie prowadzi współpracy z WUP-em, aż 27,2% nie prowadzi współpracy z firmami prywatnymi, 17% z władzami samorządu gminy, a 14,3% z organizacjami pozarządowymi. Jeśli chodzi o współpracę OPS z innymi instytucjami w zakresie wymiany informacji nt. beneficjentów/klientów, to najczęściej OPS współpracuje z PUP [90,5% wskazań], następnie z PCPR 77,2% oraz z władzami samorządu gminy – 73,2%. W mniejszym stopniu, ale stosun-

wspolpraca.indd 140 2011-07-31 21:48:24

współpraca.indd 141

	WUP	PUP	ROPS	PCPR	Samorząd (władze gminy)	Organizacja kościelna	Organizacja pozarządowa	Prywatna firma
Wymiana informacji nt. beneficjentów/klientów	14,5	90,5	35,5	77,2	73,2	29,6	34,1	12,7
Wymiana badań/diagnoz/analiz	12,0	41,1	35,7	48,4	43,2	5,5	11,8	2,8
Wspólne przedsięwzięcia	5,4	52,5	15,0	49,1	67,8	22,2	30,5	7,0
Partnerstwo projektowe	3,5	21,9	9,5	18,4	37,8	5,5	14,7	2,4
Wspólne tworzenie dokumentów lokalnych (strategie, plany rozwoju, konsultacje budżetów rocznych, itp.)	3,4	23,2	17,5	34,0	74,4	7,5	15,3	3,9
Zlecanie na zasadzie podwykonawstwa (zamówienia publiczne), realizacji określonych usług publicznych	0,3	3,1	0,8	2,8	20,1	2,8	12,2	9,0
Zlecanie w trybie konkursu otwartego na wykonywanie zadań publicznych	0,4	1,9	1,1	1,1	15,4	2,8	12,5	7,3
Dotowanie działalności statutowej	2,6	3,4	3,0	3,0	32,5	2,4	7,6	1,9
Nie ma takiej współpracy	30,5	1,3	1,9	1,9	0,9	17,0	14,3	27,2

Źródło: Grewiński, Karwacki 2010: 117.

Tabela nr 2. Charakter współpracy OPS z kon konkretnymi instytucjami w Polsce.

2011-07-31 21:48:24

kowo często OPS współpracują w tym zakresie z podmiotami innych sektorów. W sferze wymiany badań, diagnoz i analiz ośrodki pomocy społecznej w Polsce przede wszystkim współpracują z PCPR-em [48,4%], władzami samorządu gminy [43,2%] oraz z PUP-em [41,1%]. Wspólne przedsięwzięcia prowadzą OPS-y w naszym kraju (wg wskazań 67,8% przedstawicieli tych podmiotów) z władzami samorządu gminy. Z PUP-ami realizuje przedsięwzięcia 52,5% OPS-ów a z PCPR-ami 49,1%. Kluczowe znacznie ma to, że tylko **30,5%** ośrodków pomocy społecznej podejmuje współpracę z organizacjami pozarządowymi. Jeśli chodzi o partnerstwa projektowe to, OPS-y w Polsce najczęściej zawierają je z samorządem gminnym – 37,8% wskazań a następnie z PUP-em – 21,9% oraz PCPR-em – 18,4%. **Z organizacjami pozarządowymi partnerstwa projektowe zawiera 14,7% OPS-ów.** W tworzeniu dokumentów lokalnych [strategie, plany rozwoju, konsultacje budżetów rocznych] OPS-y w Polsce podejmują współpracę w tym zakresie w 74,4% z samorządem gminy, 34% z PCPR-em a 23,2% z PUP-em. Nieliczne podmioty podejmują współpracę z organizacjami społecznymi. Mówiąc o dwóch kolejnych formach współpracy w postaci, po pierwsze, zlecania na zasadzie podwykonawstwa [zamówienia publiczne] realizacji określonych zadań publicznych oraz, po drugie, zlecania w trybie konkursu otwartego na wykonywanie zadań publicznych, to według deklaracji przedstawicieli OPS-ów najczęściej możemy wykazać związek w tym względzie ze zlecaniem usług innym jednostkom organizacyjnym samorządu gminy [pierwsze z zadań – 20,1%, drugie 15,4%] a w drugiej kolejności organizacjom pozarządowym - mówimy tu jednak o 12,2% i 12,5%. Tylko 9% OPS-ów zadeklarowało zlecanie na zasadzie podwyko-

wspolpraca.indd 142 2011-07-31 21:48:24

nawstwa realizacji usług firmom prywatnym, a na zasadzie konkursu 7,3%. Jeśli chodzi o współpracę OPS-ów z innymi podmiotami w zakresie dotowania działalności statutowej, to dominuje w Polsce współpraca OPS-ów w tym zakresie z samorządem gminnym – 32,5% wskazań i ewentualnie z organizacjami pozarządowymi. Dotyczy to jednak 7,6% badanych podmiotów.

Jeśli chodzi o relacje PCPR-ów z organizacjami społecznymi i innymi podmiotami, to charakter tej współpracy i powszechność zostały zobrazowane w Tabeli nr 3.

	Samorząd	Organizacja kościelna	Organizacja pozarządowa	Prywatna firma
Wymiana informacji nt. beneficjentów/klientów	87,0	40,2	63,3	9,5
Wymiana badań/diagnoz/ analiz	50,3	14,8	27,8	1,08
Wspólne badania/diagnozy/ analizy	40,8	7,7	27,2	2,4
Wspólne przedsięwzięcia	64,5	33,1	56,8	9,5
Formalne partnerstwa	23,1	10,7	18,3	4,1
Wspólne tworzenie dokumentów lokalnych (strategie, plany rozwoju, konsultacje budżetów rocznych, itp.)	80,5	33,1	59,2	7,1
Zlecanie na zasadzie podwykonawstwa (zamówienia publiczne) realizacji określonych usług publicznych.	5,3	6,5	9,5	4,1
Zlecanie w trybie konkursu otwartego na wykonywanie zadań publicznych	8,9	20,1	28,4	1,8
Dotowanie działalności statutowej	16,0	8,9	17,8	1,2
Brak współpracy	0,0	8,3	0,6	22,5

Źródło: Grewiński, Karwacki 2010.

Tabela nr 3. Współpraca PCPR-u z podmiotami różnych sektorów.

wspolpraca.indd 143 2011-07-31 21:48:24

Jeśli chodzi o wymianę informacji nt. beneficjentów/klientów to przedstawiciele PCPR-ów wskazywali najczęściej na współpracę z samorządem [87% wskazań] oraz z organizacjami pozarządowymi [63,3%]. Jeśli chodzi o wymianę badań, diagnoz i analiz oraz wspólne prowadzenie badań, diagnoz i analiz to samorząd najczęściej wskazywali przedstawiciele PCPR-ów jako podmiot, z którym podejmują współpracę [odpowiednio 50,3% i 40,8% wskazań]. Z samorządem a w drugiej kolejności z organizacjami pozarządowymi współpracują najczęściej PCPR-y w zakresie wspólnych przedsięwzięć [odpowiednio 64,5% wskazań na samorząd a **56,8% na organizacje pozarządowe**], wspólnego tworzenia dokumentów lokalnych (odpowiednio 80,5% oraz 59,2%) oraz formalnych partnerstw [odpowiednio 23,1% oraz **18,3%**]. Zdecydowanie najczęściej PCPR-y współpracują z organizacjami pozarządowymi w zakresie zleceń na zasadzie podwykonawstwa [9,5%], w zakresie zleceń w trybie konkursu otwartego na wykonywanie zadań publicznych [28,4%] oraz w zakresie dotowania działalności statutowej [17,8%].

Widzimy zatem, że PCPR-y znacznie częściej niż OPS-y nawiązują relacje z organizacjami społecznymi, współpraca ta ma częściej wielopłaszczyznowy charakter.

Kolejne przedsięwzięcie badawcze, które uwzględniało rozpoznanie relacji między jednostkami systemu pomocy społecznej a organizacjami pozarządowymi stanowi inicjatywa „Szanse i bariery aktywizacji osób chronicznie bezrobotnych" zrealizowana przez autora niniejszego tekstu, Pawła Kubickiego i Annę Ruzik-Sierdzińską w 2010 roku. Projekt zakładał m.in. wywiady z pracownikami socjalnymi zatrudnionymi w OPS-ach w powiatach województwa mazowieckiego, w których jest najwyższa sto-

wspolpraca.indd 144 2011-07-31 21:48:24

pa bezrobocia długookresowego. Przeprowadzono 10 wywiadów pogłębionych, w których pracownicy socjalni dzielili się m.in. opiniami na temat ich doświadczeń ze współpracy z różnymi podmiotami, w tym z organizacjami społecznymi. Wnioski z badania potwierdzają wcześniej obrazowane tendencje. Pracownicy socjalni wykazują nieufność wobec organizacji społecznych, podejmowana współpraca ma charakter incydentalny, respondenci mieli problemy ze wskazaniem korzyści, jakie mogą płynąć z relacji wzajemnych. Dodatkowo podkreślano, że mamy do czynienia w przestrzeni lokalnej ze słabością organizacji społecznych, które przez to często nie mogą być stabilnymi partnerami [Karwacki, Kubicki, Ruzik-Sierdzińska 2010].

Rekomendacje

Zdałoby się zapytać: co z tego wynika i jak przeciwdziałać takiemu stanowi rzeczy? Oczywiście musimy założyć, że współpraca ta jest pożądana a reorientacja polityki społecznej ku zwiększonej obywatelskiej odpowiedzialności i działalność organizacji społecznych jest potrzebna, efektywna czy skuteczna?

W kwestii przejmowania odpowiedzialności za świadczenie usług społecznych przez III sektor sygnalizuje się szereg zagrożeń, podkreśla ryzyka. Należy mieć na uwadze uwagi Dariusza Zalewskiego i Pawła Poławskiego w kontekście wad i zalet III sektora w lokalnej polityce społecznej, którzy podkreślają, że rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego [zwłaszcza w polskim kontekście] jest raczej wskazywaniem pożądanego kierunku zmian, niż opisem realnie istniejącej rzeczywistości. Jednocześnie wymienieni autorzy wskazywali, że koszty funkcjonowania podmiotów III sektora jako usługodawcy nie muszą być mniejsze niż admi-

wspolpraca.indd 145 2011-07-31 21:48:24

nistracji publicznej a usługodawstwo i wymiany między grupami interesu mogą dominować nad realnością procesów demokratyzacji [por. Zalewski, Poławski 2009]. Syntetyczny przegląd słabości III sektora prezentuje Ryszard Szarfenberg w inspirującym opracowaniu „Krytyka i afirmacja polityki społecznej" [2008]. Podważa w nim bezwarunkowe tezy o lepszej jakości czy skuteczności usług świadczonych przez organizacje społeczne [względem polityki publicznej i działalności podmiotów publicznych]. Wskazuje tu na partykularyzm w postaci realizacji interesów grupowych i cząstkowych, które nie muszą zgadzać się z dobrem wspólnym. Podkreśla także realność paternalizmu poprzez fakt, że organizacje społeczne nie mogą ustanawiać praw, które są podstawą roszczeń, w związku z tym o te usługi można prosić a nie oczekiwać ich świadczenia. Szarfenberg zwraca także uwagę na amatorszczyznę lub nadmierny profesjonalizm kadr organizacji społecznych [specyficzne, sprofilowane, unikatowe] trudno powtarzalne i wykorzystywane w działaniach na dużą skalę. Istotna jest także podkreślana niewystarczalność zasobów w kontekście odpowiedniego rozwiązywania konkretnych problemów, co powoduje, że wsparcie może mieć charakter niewystarczający. I wreszcie kwestia luki odpowiedzialności, która wiąże się z brakiem odpowiednich mechanizmów odpowiedzialności przed opinią publiczną [por. Szarfenberg 2008: 227–229].

Jednak koncept aktywnej polityki społecznej nie zakłada – w sferze założeń, wizji – przejęcia odpowiedzialności za świadczenie usług społecznych przez III sektor ale współuczestniczenie tego sektora w kreowaniu polityki społecznej, oferowaniu usług w ramach międzysektorowej konkurencji, w której oferentem ma być podmiot

wspolpraca.indd 146 2011-07-31 21:48:25

gwarantujący najlepszą jakość i skuteczność przy akceptowalnych [konkurencyjnych] kosztach. W jakich warunkach ta wizja ma szanse się urzeczywistniać? Poniżej wskazuję podstawowe rekomendacje [związane ze szczegółowymi wymiarami współpracy – oparte na polach współpracy wyznaczonych przez analizowane w niniejszym tekście akty prawne]. Mając świadomość, że wiele idei przewodnich aktywnej polityki społecznej w praktyce, to tylko w aktualnych warunkach złudne nadzieje, wskazuję wybrane rekomendacje, choć wiem, że do ich wprowadzania w najbliższych latach należy podchodzić w trybie życzeniowym. Co więcej, jako socjolog, który raczej zderza to, co chcemy uzyskać z tym, co uzyskujemy, nakreślam raczej ogólne potrzeby, które powinny być wypełnione treścią praktyków, którzy potrafią konstruować techniczne rozwiązania. Treści wpisane w konkretne formy współpracy często mogą być adekwatne do innych form – należy je zatem odczytywać w sposób elastyczny, dostrzegając problemy różnych form międzysektorowej współpracy jako oparte na wspólnej osi problemowej powiązanej z cechami procesu wdrażania idei aktywnej polityki społecznej w Polsce.

- **WSPÓŁPRACA W ZAKRESIE WYMIANY INFORMACJI NT. BENEFICJENTÓW/KLIENTÓW**

Aby mogła się urzeczywistniać realna współpraca w zakresie wymiany informacji o osobach, które wymagają wsparcia lub otrzymują wsparcie [zdarza się, że nie są to kategorie tożsame] podmiotów pozarządowych oraz jednostek systemu pomocy społecznej niezbędne jest budowanie zintegrowanego systemu monitoringu klienta. Wejście na drogę wsparcia zewnętrznego [np. aplikacja o wsparcie w jednostce systemu pomocy

wspolpraca.indd 147 2011-07-31 21:48:25

społecznej] powinno rozpocząć się kompleksową diagnozą a następnie opracowaniem zindywidualizowanego planu działania, który niezależnie od podmiotu, który będzie udzielał wsparcia konkretnej osobie zostanie odnotowany w jego indywidualnej karcie. Przyjmijmy, że nazwiemy ją w sposób nienaznaczający klienta wsparcia „kartą aktywności". Uzyskiwanie wsparcia, wejście do konkretnego projektu powinno wymagać przedłożenia takiej karty, która zawiera efekty postępujących w czasie diagnoz klienta, zaoferowanego wsparcia, problemów, które napotkało ich wdrażanie. W polityce społecznej ważna jest w pierwszej kolejności koncentracja myślenia na kliencie i jego potrzebach [szansach i ograniczeniach], w drugiej kolejności na adekwatnych usługach i ich jakości [skuteczności i efektywności] i wreszcie w trzeciej kolejności, na podmiocie, który będzie usługę oferował. W naszym rodzimym systemie wsparcia kolejność ta jest często odwracana, zaburzana z pominięciem niektórych perspektyw. Zbudowanie systemu monitoringu losów aktywizowanego klienta będzie jednocześnie wykładnią efektywności działań konkretnych podmiotów. Przy dostępnych zasobach instytucji skuteczne wsparcie będzie wymagało współpracy. W trosce o skuteczność własnych aktywności o informacje o kliencie [jeśli uznamy te w dyspozycji za niekompletne] będziemy się sami ubiegać. System monitoringu ma prowadzić do zindywidualizowanej pracy z klientem, zaniechania konkretnych form wsparcia jeśli okazują się nieskuteczne [bez ich nieefektywnego dublowania], wzmacniania tych, które przynosiły rezultaty ale i do oceny skuteczności działań podmiotów, które pomagają. Realny, konsekwentny monitoring losów klienta wsparcia może pomagać wskazywać podmioty, które odnoszą sukcesy większe niż inni a przez to mogą być specjalnie dotowane.

wspolpraca.indd 148 2011-07-31 21:48:25

• WSPÓŁPRACA W SFERZE WYMIANY BADAŃ, DIAGNOZ I ANALIZ

Jeśli chcemy aby dokonywały się przepływy między podmiotami reprezentującymi różne sektory w zakresie produktów dokonywanych diagnoz, badań i analiz należy budować warunki do przestrzennej koncentracji podmiotów, które realizują zadania z zakresu polityki społecznej. Doświadczenia w zakresie budowania lokalnych centrów polityki społecznej, w których siedziby mają podmioty administracji publicznej oraz podmioty obywatelskie wskazują na lepsze przepływy informacji, redukcję kosztów dla klientów wsparcia, kooperację w doborze adekwatnych usług. W dyskusjach podejmowanych przez praktyków np. pomocy społecznej oraz przedstawicieli podmiotów pozarządowych często pojawia się wyzwanie/potrzeba czerpania w tym względzie ze wzorców brytyjskich. Idea koncentracji przestrzennej podmiotów polityki społecznej w sferze lokalnej wyraża się w praktyce w funkcjonowaniu z powodzeniem w Wielkiej Brytanii tzw. one step shops [idea pojawiała się w Stanach Zjednoczonych w latach '20]. Współwystępowanie podmiotów w przestrzeni stwarza szansę na odkrywanie siły i ograniczeń sektorowych, pozwala bezpośrednio [u źródła w codziennej współpracy] diagnozować przeszkody w potencjalnej i realnej wspólnej działalności.

Aby współpraca między podmiotami reprezentującymi różne sektory mogła się urzeczywistniać niezbędne jest przygotowanie personelu tych podmiotów do takiej współpracy. Należy tu zatem wskazywać na niezbędną edukację w zakresie pracy partnerskiej. W ramach obowiązkowego kursu dotyczącego partnerstw projektowych [który szczególnie niezbędny jest pracownikom sektora publicznego] można uczyć się korzy-

wspolpraca.indd 149 2011-07-31 21:48:25

ści, ograniczeń współpracy. Ważne są w tym względzie kompetencje w zakresie odkrywania przeszkód płynących z oddziaływania opinii publicznej [nastawienia, stereotypy, uprzedzenia, oczekiwania], negatywnych cech poszczególnych sektorów [biurokracja, brak umiejętności kompromisu po stronie administracji publicznej, czy nastawienie na konfrontację, ograniczenia tematyczne, czy przestrzenne w działaniu podmiotów III sektora] oraz ograniczeń personalnych [jak budować partnerstwa?, jak definiować własną rolę?, jak osiągać efektywność w działaniu?] [Tennyson 2003]. Konsekwentna edukacja w tym zakresie powinna otwierać przepływy między sektorami w zakresie informacji, co stanowi zarzewie partnerstwa w działaniu.

• WSPÓŁPRACA W REALIZACJI WSPÓLNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ

Wspólne przedsięwzięcia administracji publicznej i organizacji społecznych nie mogą być kreowane „na siłę". Aby taka współpraca mogła się urzeczywistniać, trzeba po pierwsze mieć co zaoferować, dysponować potencjałem, zasobami, po drugie, należy umiejętnie promować własną działalność. Katya Andresen w znakomitej książce-instruktażu pt. „Marketing Robin Hooda..." [2007] wskazuje, w jaki sposób metody marketingowe [także z uwzględnieniem roli promocji własnej aktywności] pozwalają budować pozycję, atrakcyjność konkretnych podmiotów i osiągać cele.

Pozycję budujemy w działaniu i poprzez działania. W ten sposób dajemy się rozpoznać, dlatego należy koncentrować się na tym, jak skutecznie prowadzić własną aktywność [nawet na mikroskalę] zgodnie z regułami skutecznej pracy projektowej ukierunkowanej na konkretny cel. O tym, jak to robić pisze właśnie Katya Andre-

wspolpraca.indd 150 2011-07-31 21:48:25

sen. Wówczas stajemy się atrakcyjnym partnerem i odkrywamy, że partnerstwo w działaniu jest czasami jedyną drogą osiągania rezultatów. Dlatego też nie sposób jest odkrywać potrzebę realizacji wspólnych przedsięwzięć z podmiotami innych sektorów, jeśli nie na bazie próby zmierzenia się z projektem realizowanym według profesjonalnego, efektywnego schematu opisywanego przez Andresen i jeśli nie towarzyszy temu chęć osiągania ambitnych celów. Jeśli chcę aktywizować aby aktywizować, to partnerstwo nie jest mi do niczego potrzebne. Wystarczy przepływ środków. Podejmując aktywności trzeba myśleć o tym, co możemy wnieść do partnerstwa a nie jedynie, co możemy z niego wynieść, co na nim możemy skorzystać [por. Tennyson 2003].

Mówimy tu jednak o realnej współpracy, która jest współdążeniem a to nieuchronnie prowadzi do sytuacji, w której aktywne podmioty różnych sektorów przecinają swoje drogi. Aby realizować powyższe cele i osiągać partnerstwo w działaniu **[które należy uznawać nie jako wykreowane dobro samo w sobie, ale oceniać po rezultatach podejmowanej wspólnie działalności]** w podmiotach reprezentujących każdy z sektorów muszą być liderzy, którzy m.in. cieszą się autorytetem, mają doświadczenie i charyzmę, kontakty, umieją wpływać na innych, są wiarygodni, cierpliwi i nie boją się niekonwencjonalnych działań [por. Rymsza 2002]. Właśnie cechy liderów szczególnie eksponuje Agnieszka Rymsza w prezentacji podstawowych czynników decydujących o powodzeniu lokalnych inicjatyw. Umiejscawia je wśród innych czynników o charakterze społecznym obok problemów wewnętrznej regulacji przedsięwzięć oraz wewnętrznej motywacji pracowników [por. tamże]. Warto korzystać

wspolpraca.indd 151 2011-07-31 21:48:25

z takich doświadczeń empirycznych, które odsłaniają, dlaczego jedne inicjatywy udają się a inne nie. Jeśli liderzy chcą jedynie trwać, to inicjatywy skazane są zazwyczaj na porażkę.

• ZAWIĄZYWANIE PARTNERSTW PROJEKTOWYCH

Aby mogły być zawiązywane partnerstwa projektowe, ośrodki pomocy społecznej obok obowiązkowego zabezpieczenia minimum dochodowych [środki „z góry'] muszą podejmować innowacyjne działania adekwatne do lokalnych problemów a oparte na ich finansowaniu ze środków samorządu [środki „z dołu"]. Ośrodki w tym zakresie należy odciąć od wsparcia centralnego. Działania te powinny podlegać stałej ocenie i weryfikacji. Warto myśleć o „funduszu innowacyjnego działania" w ramach budżetów samorządów kierowanych na lokalną politykę społeczną. Podmioty odcięte od wsparcia „z góry" zmuszone zostaną do poszukiwania wsparcia, współpracy „na dole", co może oznaczać realną decentralizację [w zakresie środków i odpowiedzialności], co dopełniać powinno wzmocnienie samorządów środkami na „innowacyjną aktywizację". To byłby początek przekształcania ważnego zasobu, jakim jest instytucja pomocy społecznej w każdej gminie w skuteczny zasób, który mógłby oznaczać urzeczywistnianie wizji OPS jako ośrodka koordynacji lokalnej aktywnej polityki społecznej. Podmiot ten zmuszony do odpowiedzialności za efekty z rozdysponowania „funduszu innowacyjnego działania" musiałby podejmować działania na rzecz ustanowienia struktury partnerskiej adekwatnej do potrzeb lokalnych instytucji i ich potencjału, czy zamierzeń, ponieważ w innej sytuacji nie sposób byłoby zbudować podstawy do skutecznego działania [por. Tennyson 2003]. Taka odpowie-

wspolpraca.indd 152 2011-07-31 21:48:25

dzialność, której towarzyszyłyby środki dawałaby podstawę do przygotowywania użytecznych strategii społecznych, opartych na urealnionym a nie mglistym wyobrażeniu przyszłości. Strategii, w tworzeniu których uczestniczyłyby podmioty reprezentujące różne sektory z potrzeby a nie jako alibi i pozór profesjonalizmu. Strategie społeczne stałyby się przez to realnymi planami wspólnego działania a nie jedynie obligatoryjnymi dokumentami rzadko odkurzanymi w gablotach samorządowych notabli [por. Karwacki 2010].

- **ZLECANIE PODMIOTOM III SEKTORA NA ZASADZIE PODWYKONAWSTWA [ZAMÓWIENIA PUBLICZNE] REALIZACJI OKREŚLONYCH ZADAŃ PUBLICZNYCH/ ZLECANIE PODMIOTOM III SEKTORA W TRYBIE KONKURSU OTWARTEGO NA WYKONYWANIE ZADAŃ PUBLICZNYCH**

Aby podmioty obywatelskie mogły otrzymywać zlecenia na dostarczanie konkretnych usług społecznych muszą budować własną renomę poprzez wykazywanie się efektywną i skuteczną działalnością. A zatem droga do zawiązywania relacji między administracją publiczną i organizacjami społecznymi w tym zakresie wiedzie poprzez niezbędną stałą, postępującą profesjonalizację III sektora i wykorzystanie atutów, które mu się przypisuje [por. Szarfenberg 2008]. Mam tu na myśli rozważania Szarfenberga na temat zasadności przypisywania apriorycznie podmiotom pozarządowym niskich kosztów działalności, a przez to [często w sposób nieuprawniony] większej efektywności w działaniu. Do przepływów środków na realizację zaleconych zadań publicznych z administracji publicznej do III sektora niezbędna jest polityka społeczna odpowiedzialnej i efektywnej działalności usługowej, w której po-

wspolpraca.indd 153 2011-07-31 21:48:25

dejmuje się realną kontrolę, weryfikację efektów. Jeśli, jak dotychczas, w małym stopniu będziemy podejmować się oceny rezultatów aktywizacji klientów w ramach działalności usługowej [por. Szarfenberg 2010; Karwacki 2009a], to wówczas trudno jest z przekonaniem uznawać wiarygodność podmiotów obywatelskich. Działa bowiem mechanizm: „nie jestem pewien skutków własnej działalności [czyli administracji publicznej, która 'musi' a tym bardziej trudno ufać działalności tych, którzy jedynie 'mogą' podejmować taką działalność". Brak zbudowanych „progowych" standardów konkretnych usług oraz brak zdefiniowanych niezbędnych pakietów usług dla konkretnych typów klientów [uwzględniając ich zasoby i deficyty] wzmacnia słabość wdrażanej polityki.

W budowaniu wiarygodności podmiotów obywatelskich w realizacji podejmowanych zleconych zadań warto korzystać z doświadczenia *Benefit Service* z londyńskiej dzielnicy Camden i doświadczeń tej instytucji publicznej w podnoszeniu poziomu życia wielokulturowych mieszkańców tejże dzielnicy. Konsekwentny monitoring efektów działań podejmowanych przez współpracujące z tą instytucją organizacje pozarządowe pozwoliły na zbudowanie trwałego modelu partnerstwa z tymi podmiotami obywatelskimi, które rzeczywiście osiągały wymierne, oczekiwane rezultaty. Co ważne w ramach modelu współpracy organizacje pozarządowe otrzymują środki na realizację zadań zleconych przez Benefit Service, ale posiadają wolną rękę w doborze metod działania [por. Antonowicz 2002; Karwacki, Antonowicz 2004].

• DOTOWANIE DZIAŁALNOŚCI STATUTOWEJ ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH

Stajemy tu przed dylematem: które podmioty pozarządowe warto dotować, a których finan-

wspolpraca.indd 154 2011-07-31 21:48:25

sowanie należałoby uznać za marnotrawstwo środków. Jedno jest pewne. Dopóki będą tworzyły się lokalne, często nieformalne sieci zależności między osobami i instytucjami, dopóty tracimy szanse na alokację środków do najlepszych, transferując je do „swoich". Lokalne grupy interesu, nieformalne porozumienia między przedstawicielami podmiotów administracji publicznej, podmiotami biznesowymi ale i pozarządowymi nie są w Polsce rzadkością [por. Karwacki, Rymsza 2011; Karwacki, Kubicki, Ruzik-Siedzińska 2010]. Alokacja środków w postaci dotacji powinna opierać się na realnej weryfikacji efektów podejmowanych działań. Aktualnie w Polsce wiele podmiotów jest wciąż wspierana [mając na myśli kolejne projekty w ramach kilkuletniej perspektywy] tylko z racji, że „są" i stanowią, jak w przypadku niektórych CIS-ów, czy ZAZ-ów, sztandarowy przykład podmiotów aktywizujących. Dopływ pieniędzy niezależnie od efektów jest jedną z kluczowych słabości aktywnej polityki społecznej. Jeśli skoncentrujemy się na efektach [ale nie mierzonych testem ewaluacyjnym wypełnianym przez klientów w trakcie projektu, czy otrzymywania wsparcia] to wówczas będziemy potrafili racjonalnie dotować te inicjatywy, które są tego warte. Wracamy zatem do problemu zbudowania monitoringu efektów działania, której składową jest określanie standardów usług społecznych oferowanych klientom jako minimum, norma, która musi zaistnieć. W innym przypadku nadal będą dominować osiągane sukcesy administracyjne [zadowolenie i promocja lokalnej władzy z faktu funkcjonowania podmiotów aktywizujących, projektów] i instytucjonalne [trwanie podmiotów] a w małym stopniu będziemy mówić o sukcesach merytorycznych [por. Frieske 2004; Karwacki 2009a].

wspolpraca.indd 155 2011-07-31 21:48:25

I wreszcie jeszcze jedna refleksja związana z przepływami środków między administracją publiczną a III sektorem. Na podstawie doświadczeń związanych z funkcjonowaniem centrów integracji społecznej można stwierdzić, że często jednoznacznie zdefiniowana odpowiedzialność podmiotu i sektora jest niezbędna dla budowania czytelnej, spójnej polityki aktywizacji. Mam tu na myśli problem funkcjonowania centrów integracji tworzonych na mocy ustawy o zatrudnieniu socjalnych z 2003 roku zarówno w formule administracji samorządowej [gospodarstwa pomocnicze], jak i pozarządowej [organizacje obywatelskie]. Te dwie ścieżki i podwójna odpowiedzialność się nie udała, co spowodowało zmianę zapisów i przypisanie odpowiedzialności za tworzenie centrów jedynie organizacjom społecznym. Monitoringi ustawy przed zmianą przepisów, które weszły w życie od początku 2011 roku wykazywały, że nastąpiła polaryzacja w ramach centrów integracji społecznej [CIS-y samorządowe kontra pozarządowe], formułowane były wzajemne oskarżenia o preferencje, nieuczciwe pozyskiwanie środków, udogodnienia w podejmowaniu odpowiedzialności etc. [Monitoring... 2004]. Warto mieć na względzie te problemy i zarówno na etapie tworzenia prawa, jak i kreowania lokalnej polityki weryfikować tezę, że w polityce społecznej należy jednoznacznie definiować odpowiedzialność za konkretne usługi, dawać swobodę w doborze potencjalnych podwykonawców, odpowiedzialności powinny towarzyszyć środki finansowe, ale rezultaty działań powinny podlegać konsekwentnej weryfikacji, ocenie. Tymczasem w ramach przywoływanego procesu tworzenia centrów integracji społecznej wydaje się, że przez kilka lat mieliśmy do czynienia z rozproszoną odpowiedzialnością [hasło „twórzcie CIS-y i aktywizujcie" kierowa-

wspolpraca.indd 156 2011-07-31 21:48:25

ne było do podmiotów z dwóch sektorów], koncentracją często niewystarczających środków w ramach jednego sektora [administracja publiczna] oraz oparciem weryfikacji działalności CIS jedynie na podstawie ewaluacji projektowej i badania kwestionariuszowego kierowanego do klienta, który często nie wie, jakie mogą być konsekwencje dokonanych negatywnych ocen. Odpowiedzi na pytania zadawane organizatorom wsparcia w ramach CIS, czy KIS, co dzieje się z „absolwentami" ich projektów, najczęściej nie opierają się na metodycznym procesie weryfikacji losów klientów.

***

Powyżej wskazałem tylko wybrane rekomendacje, które należy traktować jako środek, jak i cel aktywnej polityki społecznej, którą staramy się kreować. To ogólne ramy do poszukiwania rozwiązań ich praktycznego urzeczywistniania. W różnych opracowaniach możemy wskazywać konkretne regulacje, zmiany przepisów, które potencjalnie mogą w skutkach wpływać na współpracę między administracją publiczną a podmiotami reprezentującymi inne sektory. Współpracy tej nie wykreujemy nigdy na siłę. Możemy to robić, ale wówczas oznaczałoby to, że nadal tracimy z oczu to, co jest najważniejsze w aktywnej polityce społecznej: klientów podmiotów polityki społecznej z ich zasobami i deficytami oraz efekty działań podejmowanych na rzecz zmiany warunków ich życia. Jeśli skoncentrujemy się na edukacji personelu różnych podmiotów, jeśli wypracujemy standardy konkretnych usług społecznych, jeśli będziemy tworzyć system monitoringu losów klientów wsparcia i efektów działania różnych podmiotów i operacjonalizować pojęcie „odpowiedzialności" w po-

wspolpraca.indd 157 2011-07-31 21:48:25

lityce społecznej, wówczas współpraca międzysektorowa stanie się faktem: jako kreacja doboru najlepszego partnera na rzecz realizacji zadania, za które realnie a nie pozornie odpowiadam. Naturalnie możemy uznać, że nie ma środków finansowych, które możemy skierować do samorządów, nie ma środków na szczelne systemy monitoringu efektów podejmowanych działań i losów absolwentów projektów i beneficjentów wsparcia instytucji, jest coraz mniej klientów, którzy w ogóle chcą sami sobie pomóc. Możemy stwierdzić, że środków jest wystarczająco dużo w ramach PO KL i dzięki wsparciu z EFS robimy, co w naszej mocy w zakresie aktywizacji polskiego społeczeństwa. Jeśli tak, to dyskusja o partnerstwach, aktywizacji, reintegracji i przyszłości traci sens. Uznajemy wówczas, że skutecznie działać się nie da. Paweł Poławski w kuluarowej rozmowie stwierdził, że za pendrive'y, które rozdaje się na konferencjach i w projektach finansowanych ze środków UE można skutecznie rozwiązać problemy dużego miasta bezdomnych. Skutecznie i efektywnie aktywizujemy? Podejmujemy zatem dyskusję czy nie?

wspolpraca.indd 158 2011-07-31 21:48:25

ZAŁĄCZNIK 1
Kwestionariusz desk-research

METRYCZKA

L.p.
0.1 Powiat
0.2 Gmina
0.3 Nazwa jednostki
0.4 Data przyjęcia strategii
0.5 Okres na jaki uchwalono strategię (lata)

I STRATEGIA I JEJ WDRAŻANIE

1.1 Kto uchwalił strategię?
1.2 Akt prawny regulujący powstanie strategii (podać pełną nazwę)
1.3 Do jakiego rodzaju danych i analiz odwołuje się strategia (podać rodzaj dokumentów)
1.4 Kto jest autorem dokumentu
1.5 Czy strategia zawiera (odwołuje się) inne programy rozwiązujące problemy społeczne (TAK/NIE)
1.6 Jeśli tak, to jakie?
- 1.6.1 program współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- 1.6.2 programy lokalne kierowane do osób niepełnosprawnych,
- 1.6.3 program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,
- 1.6.4 programy lokalne kierowane do osób bezrobotnych,
- 1.6.5 inne/jakie.

1.7 Czy strategia odwołuje się do innych aktów prawnych – ustaw (TAK/NIE)
1.8 Jeśli TAK to do jakich?

wspolpraca.indd 159 2011-07-31 21:48:25

1.8.1 Ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym
1.8.2 Ustawa o samorządzie województwa
1.8.3 Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
1.8.4 Ustawa o pomocy społecznej
1.8.5 Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
1.8.6 Inne

1.9 Czy strategia powstała w trakcie konsultacji społecznych

II WSPÓŁPRACA Z NGO

2.1 Czy NGO wymienione jest jako współtworzące strategię (w uchwale jak i SRPS)
2.2 Czy strategia zakłada współpracę z NGO (TAK/NIE)
2.3 Liczba NGO wymienionych w strategii
2.4 W jakiej sferze działają te organizacje
2.4.1 Pomoc społeczna
2.4.2 Edukacja
2.4.2 Integracja (niepełnosprawni)
2.4.5 Inne
2.5 Ile z wymienionych NGO znajduje się w bazie organizacji pozarządowych (porównać i wpisać jaka jest różnica)
2.6 Ile z wymienionych NGO uznanych jest za biorących udział w działaniach
2.6.1. jeśli biorą udział, to w obrębie jakich programów/sfer? (wymienić)
2.7 Przy ilu działaniach jest mowa o NGO
2.8 Czy działania NGO uznawane są za przyczyniające się do zmniejszenia negatywnych skutków problemów społecznych

wspolpraca.indd 160 2011-07-31 21:48:25

III STRATEGIE JAKO REAKCJE NA OTOCZENIE I PROBLEMY

3.1 Jaki jest podstawowy cel/cele strategii?
3.2 Czy cele podstawowe są rozwinięte i szczegółowo przedstawione?
3.3 Czy proponowane działania w modelu są adekwatne do podstawowych celów?
3.4 Czy postulaty, w które włącza się NGO zakładają realne działania, które można zmierzyć (osadzone w czasie)
3.5 Jaka jest liczba podmiotów wpisanych/biorących udział w wymienianych działaniach (zarówno: administracja, NGO oraz biznes)
3.6 Czy strategia uwzględnia podział wedle kompetencji (każda instytucja/organizacja odpowiada za coś innego)
3.7 Czy jest harmonogram (z podziałem na lata, miesiące itd.),
  3.7.1 Jaki jest jego stopień ogólności?
    - duży – cały okres,
    - średni – lata,
    - mały–miesiące,
    - tygodnie,
    - inny– jaki.
3.8 Czy strategie są otwarte na nowe instytucje/osoby, które nie zostały wymienione (innymi słowy: jaki jest stopień możliwości partycypacji osób z zewnątrz)
3.9 Czy strategia jest napisana jasnym/klarownym/zrozumiałym językiem dla osób, które chciałyby włączyć się w działanie
3.10 Czy narzędzie/metody wykorzystane w strategii wzajemnie się uzupełniają (komplementarność narzędzi)
3.11 Czy strategia zakłada monitoring/ewaluację (czy zakłada, że możliwe będzie jej przeformułowanie i uwzględnienie zmian)

wspolpraca.indd 161 2011-07-31 21:48:25

IV SZCZEGÓŁOWE OBSZARY STRATEGII DOTYCZĄCE

4.1. Młodzieży
4.2 Osób starszych
4.3 Osób uzależnionych
4.4 Osób niepełnosprawnych
4.5 Osób bezrobotnych
4.6 Inne

V WZOROWA STRUKTURA STRATEGII

skala od 1 do 5:

- 1– wartość najniższa,
- 5– wartość najwyższa

5.1 diagnoza stanu obecnego (skala 1–5)
5.2 prognoza stanu przyszłego (skala 1–5)
5.3 określone cele, w tym cele priorytetowe (skala 1–5)
5.4 zadania i programy adekwatne do sformułowanych celów (skala 1–5)
5.5 opis rezultatów, jakie zamierza się osiągnąć (skala 1–5)
5.6 harmonogram planowanych działań i instytucje odpowiedzialne za ich realizację (skala 1–5)
5.7 sposób monitorowania i ewaluacji strategii oraz instytucję odpowiedzialną za te działania (skala 1–5)
5.8 plan finansowy określający wysokość środków oraz źródła finansowania poszczególnych zadań (skala 1–5)

wspolpraca.indd 162 2011-07-31 21:48:25

ZAŁĄCZNIK II
Kwestionariusz ankiety dla NGO

ANKIETER:
Dzień dobry!
Nazywam się [...] Jestem ankieterem Stowarzyszenia Kujawsko-Pomorski Ośrodek Wsparcia Inicjatyw Pozarządowych TŁOK. W ramach projektu „Współpraca – od diagnozy do modelu" realizujemy badanie, którego celem jest poznanie Pana/i opinii na temat współpracy z organizacjami pozarządowymi. Chciał(a)bym w tym miejscu prosić o zgodę na uczestnictwo w badaniu oraz na przekazanie swoich danych właśnie w celu realizacji tego wywiadu. Dzięki Pan/i szczerym odpowiedziom będziemy mogli przygotować w przyszłości lepsze wsparcie dla współpracy podmiotów samorządowych i pozarządowych. Czy zgodziłby/aby się Pan/i poświęcić mi ok. 10 minut i udzielić odpowiedzi na kilka pytań w tym zakresie? Zapewniam, że udzielone przez Pana/ią odpowiedzi pozostaną anonimowe.

Po uzyskaniu zgody respondenta:

„Jestem zobowiązany poinformować Pana/ią, że niniejsze badanie jest współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki."

wspolpraca.indd 163 2011-07-31 21:48:25

P1. Jakie działania prowadzi Państwa organizacja?

ANKIETER: Proszę odczytać kafeterię i zaznaczyć właściwe odpowiedzi. Proszę zaznaczyć dwie główne odpowiedzi.

- ☐ Z zakresu pomocy społecznej i ochrony zdrowia
- ☐ Kultura i edukacja
- ☐ Rozwój lokalny w wymiarze społecznym i ekonomicznym
- ☐ Ochrona środowiska
- ☐ Wsparcie instytucji, organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich
- ☐ Inna, jaka?

P2. Jak długo działa Państwa organizacja?

- ☐ Mniej niż 1 rok
- ☐ Dłużej niż 1 rok mniej niż 2 lata
- ☐ Od 2 do 5 lat
- ☐ Ponad 5 lat

P3. Jakie napotykają Państwo główne problemy w podejmowaniu działania? (wymienić 2 najczęściej pojawiające się):

- ☐ Brak współpracy organizacji z administracją publiczną
- ☐ Nadmiernie rozbudowana biurokracja administracji publicznej
- ☐ Niejasne prawo
- ☐ Zbyt wysokie obciążenia finansowe organizacji
- ☐ Brak osób gotowych bezinteresownie angażować się w działania organizacji
- ☐ Konflikty z innymi instytucjami (oprócz organizacji pozarządowych)
- ☐ Inne, jakie?

P4. Ile projektów zrealizowaliście Państwo w ostatnich 3 latach?

- ☐ Nie realizowaliśmy projektów
- ☐ 1

wspolpraca.indd 164 2011-07-31 21:48:26

☐ 2–3
☐ 4–5
☐ 6 i więcej

P5. Ile działań podjęliście Państwo w ostatnich 3 latach?

ANKIETER: Jeśli objęły, do pyt. Nr 5
☐ Nie podejmowaliśmy działań
☐ 1
☐ 2–3
☐ 4–5
☐ 6 i więcej

P6. Ile osób wzięło udział w Państwa działaniach?
☐ Od 1 do 10
☐ Od 11 do 20
☐ Od 21 do 50
☐ Od 51 do 100
☐ Inna liczba, ile?

P7. Czy współpracują Państwo z instytucjami pomocy społecznej?
☐ Tak (do pyt. 9 i 10)
☐ Nie (do pyt. 8)

P8. Jeśli nie, dlaczego nie współpracujecie Państwo z w/w instytucjami

ANKIETER: Proszę wpisać odpowiedź
.....
.....
.....

P9. Jeśli tak, na czym polega współpraca?
☐ konsultacja dokumentów – strategii, programów
☐ partnerstwo projektowe

wspolpraca.indd 165 2011-07-31 21:48:26

- ☐ wspólne inicjatywy społeczne
- ☐ udział w tworzeniu diagnozy społecznej
- ☐ zlecanie zadań
- ☐ inne, jakie?

P10. Jeśli tak, jak często Państwo współpracujecie?

ANKIETER: Proszę odczytać kafeterię i zaznaczyć właściwy przedział.

- ☐ raz w roku
- ☐ raz na kwartał
- ☐ raz na miesiąc
- ☐ co tydzień
- ☐ utrzymujemy kontakt nieregularny w zależności od potrzeb

P11. Czy wiedzą Państwo czym zajmują się instytucje pomocy społecznej?

- ☐ Tak (do pyt. 12)
- ☐ Nie (do pyt. 13)

P12. Jeśli tak, proszę w skrócie wymienić czym zajmują się w/w instytucje?

ANKIETER: Proszę zanotować odpowiedź

.....
.....
.....

P13. Kto Pani/Pana zdaniem powinien wyjść z inicjatywą kontaktu i współpracy?

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź

- ☐ Instytucje pomocy społecznej
- ☐ NGO

P14. Dlaczego powinna to być ta strona, proszę uzasadnić:

wspolpraca.indd 166 2011-07-31 21:48:26

ANKIETER: Proszę zanotować odpowiedź

.....
.....
.....

P15. Co Państwa zdaniem jest największą przeszkodą w kontaktowaniu się z instytucjami pomocy społecznej?

- ☐ OPS nie chcą brać udziału w naszych działaniach
- ☐ OPS nie zapraszają nas do swoich działań
- ☐ Brak znajomości działań
- ☐ Niezrozumienie intencji organizacji pozarządowych
- ☐ Negatywne stereotypy
- ☐ Inne, jakie?

P16. Jak można poprawić kontakty z instytucjami pomocy społecznej?

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź

.....
.....
.....

P17. Na czym Pana/i zdaniem powinna polegać współpraca NGO z instytucjami pomocy społecznej?

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź

.....
.....
.....

P18. Czy Pana/Pani zdaniem pomocne dla Państwa organizacji byłoby zawiązanie partnerstwa z instytucją pomocy społecznej?

- ☐ Tak (do pyt. 18)
- ☐ Nie (do pyt. 21)

wspolpraca.indd 167 2011-07-31 21:48:26

P19. Jeśli tak, na czym miałoby polegać partnerstwo?

- ☐ Na wspólnym planowaniu działań
- ☐ Na wspólnym diagnozowaniu problemów środowiska lokalnego
- ☐ Na wspólnym tworzeniu dokumentów i programów (np. rozwiązywania problemów społecznych)
- ☐ Inne, jakie?

P20. Jakie byłyby korzyści dla Państwa organizacji z zawiązania takiego partnerstwa?

- ☐ Stały kontakt z instytucją pomocy społecznej
- ☐ Długotrwała perspektywa wspólnego działania
- ☐ Wspólne planowanie działań i ich realizowanie
- ☐ Wzajemna wymiana kompetencji
- ☐ Inne, jakie?

P21. Jeśli zawarlibyście partnerstwo, to kto Państwa zdaniem powinien odpowiadać za realizację zakładanych postulatów i działań?

- ☐ Wspólnie
- ☐ NGO
- ☐ Instytucje pomocy społecznej

P22. Jeśli nie, proszę wyjaśnić dlaczego:

.....
.....
.....

wspolpraca.indd 168 2011-07-31 21:48:26

ZAŁĄCZNIK III
Kwestionariusz ankiety JPS

ANKIETER:

Dzień dobry!

Nazywam się [...] Jestem ankieterem Stowarzyszenia Kujawsko-Pomorski Ośrodek Wsparcia Inicjatyw Pozarządowych TŁOK. W ramach projektu „Współpraca – od diagnozy do modelu" realizujemy badanie, którego celem jest poznanie Pana/i opinii na temat współpracy z organizacjami pozarządowymi. Chciał(a)bym w tym miejscu prosić o zgodę na uczestnictwo w badaniu oraz na przekazanie swoich danych właśnie w celu realizacji tego wywiadu. Dzięki Pan/i szczerym odpowiedziom będziemy mogli przygotować w przyszłości lepsze wsparcie dla współpracy podmiotów samorządowych i pozarządowych. Czy zgodziłby/aby się Pan/i poświęcić mi ok. 10 minut i udzielić odpowiedzi na kilka pytań w tym zakresie? Zapewniam, że udzielone przez Pana/ią odpowiedzi pozostaną anonimowe.

Po uzyskaniu zgody respondenta:

„Jestem zobowiązany poinformować Pana/ią, że niniejsze badanie jest współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki."

wspolpraca.indd 169 2011-07-31 21:48:26

W1. Czy realizują Państwo projekt systemowy?
☐Tak
☐Nie

W2. Czy realizują Państwo PAL?
☐Tak
☐Nie

P1. Chciałbym zadać Panu/i kilka pytać dotyczących współpracy z organizacjami pozarządowymi

Jakie organizacje Pana/i zdaniem zaliczamy do organizacji pozarządowych?
.....
.....
.....

ANKIETER: Proszę odczytać kafeterię i zaznaczyć właściwe odpowiedzi.
☐ stowarzyszenia
☐ fundacje
☐ spółdzielnie socjalne
☐ spółdzielnie rolne
☐ koła gospodyń wiejskich
☐ ochotnicze straże pożarne
☐ organizacje powołane dekretem biskupa
☐ partie polityczne
☐ inne...

P2. Czym Pana/i zdaniem jest organizacja pozarządowa?

ANKIETER: Proszę w razie wątpliwości doprecyzować pytanie i zapisać odpowiedź.
.....
.....
.....

wspolpraca.indd 170 2011-07-31 21:48:26

P3. Jakie organizacje pozarządowe z rejonu gdzie Pan/i pracuje może Pan/i wymienić?

ANKIETER: Proszę zapisać maksymalnie 10 pierwszych wymienionych

1.....
2.....
3.....
4.....
5.....
6.....
7.....
8.....
9.....
10.....

P4. Czy może Pan/i wskazać (wymienić) projekty z zakresu pomocy społecznej jakie te organizacje realizowały w ciągu ostatnich 3 lat?

ANKIETER: Proszę przyporządkować projekty do organizacji z listy powyżej o ile możliwe

1.....
2.....
3.....
4.....
5.....
6.....
7.....
8.....
9.....
10.....

P5. Czy biorą Państwo udział w tych projektach?

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź

☐ Tak
☐ Nie

wspolpraca.indd 171 2011-07-31 21:48:26

P6. Czy Państwa klienci korzystają również ze wsparcia innych instytucji?

ANKIETER: Proszę zaznaczyć odpowiedź
- ☐ PUP
- ☐ PCPR/OPS
- ☐ organizacje pozarządowe
- ☐ inne...

P7. Czy kontaktują się Państwo z organizacjami pozarządowymi?

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź
- ☐ Tak (do P.8)
- ☐ Nie (do P.9) ▸ dlaczego ?

.....
.....
.....

P8. Jak często kontaktują się Państwo z organizacjami pozarządowymi?

ANKIETER: Proszę odczytać kafeterię i zaznaczyć właściwy przedział.
- ☐ raz w roku
- ☐ raz na kwartał
- ☐ raz na miesiąc
- ☐ co tydzień
- ☐ utrzymujemy kontakt nieregularny w zależności od potrzeb

P8.1 Jaką formę ma Państwa kontakt z organizacjami pozarządowymi?

ANKIETER: Proszę odczytać kafeterię i zaznaczyć właściwy przedział.
- ☐ rozmowa telefoniczna
- ☐ spotkanie

wspolpraca.indd 172 2011-07-31 21:48:26

☐ kontakt przez Internet
☐ inny, jaki?

P8.2 Co Państwu daje ten kontakt?

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź
.....
.....
.....

P9. Czy uwzględniają Państwo organizacje pozarządowe planując swoje działania?

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź
☐ Tak
☐ Nie

P10. Czy współpracują Państwo z organizacjami pozarządowymi?

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź
☐ Tak (do P.11)
☐ Nie (do P.14)
.....
.....
.....

P11. Jak często współpracują Państwo z organizacjami pozarządowymi?

ANKIETER: Proszę odczytać kafeterię i zaznaczyć właściwy przedział.
☐ raz w roku
☐ raz na kwartał
☐ raz na miesiąc
☐ co tydzień
☐ utrzymujemy kontakt nieregularny w zależności od potrzeb

wspolpraca.indd 173 2011-07-31 21:48:26

P12. Jaką formę ma Państwa współpraca z organizacjami pozarządowymi?

ANKIETER: Proszę odczytać kafeterię i zaznaczyć właściwe odpowiedzi.

- ☐ konsultacja dokumentów – strategii, programów
- ☐ partnerstwo projektowe (do pyt 13)
- ☐ wspólne inicjatywy społeczne
- ☐ udział w tworzeniu diagnozy społecznej
- ☐ zlecanie zadań
- ☐ inne, jakie?

P13. Jakie projekty/inicjatywy realizowali Państwo we współpracy z organizacjami pozarządowymi? Proszę je wymienić

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź

.....
.....
.....

P14. Dlaczego nie zdecydowali się Państwo na współpracę z organizacjami pozarządowymi?

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź

.....
.....
.....

P15. Czy uwzględniają Państwo organizacje pozarządowe planując swoje działania (przy strategii rozwiązywania problemów społecznych np.)?

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź

- ☐ Tak
- ☐ Nie

Dlaczego: .....
.....

wspolpraca.indd 174 2011-07-31 21:48:26

P16. Czy w Państwa instytucji jest wyznaczona osoba do kontaktu z organizacjami pozarządowymi?

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź
☐ Tak
☐ Nie
Dlaczego nie/ jeśli tak jak wygląda ta praca?:
.....
.....
.....

P17. Czy mają Państwo wypracowane zasady/ reguły współpracy z organizacjami pozarządowymi?

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź
☐ Tak (P18.)
☐ Nie (P20)
.....
.....
.....

P18. Czy uchwalili je Państwo sami czy wraz z NGO?

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź
☐ Tak
☐ Nie
.....
.....
.....

P19. Czy uchwalili je Państwo według przyjętych wzorów/standardów?

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź
☐ Tak
☐ Nie

wspolpraca.indd 175 2011-07-31 21:48:26

.....
.....
.....

P20. Czy zamierzają Państwo takie zasady przyjąć?

ANKIETER: Proszę zapisać odpowiedź
☐ Tak
☐ Nie
.....
.....
.....

P21. Jak ocenia Pan/i pracę organizacji pozarządowych z Państwa okolicy? Ile organizacji które Pan/i zna działa:

ANKIETER: Proszę odczytać kafeterię i wpisać odpowiednią cyfrę.
☐ bardzo dobrze
☐ dobrze
☐ neutralnie
☐ źle
☐ bardzo źle

METRYCZKA
M1. Jaki rodzaj instytucji Pan/i reprezentuje?

ANKIETER: Proszę zadać pytanie i zaznaczyć właściwy rodzaj.
☐ GOPS
☐ MOPS
☐ MGOPS
☐ PCPR
☐ inne...

M2. ANKIETER: Proszę zapisać płeć respondenta.

wspolpraca.indd 176 2011-07-31 21:48:26

☐ Kobieta
☐ Mężczyzna

M3. Ile osób zamieszkuje Państwa obszar działania?

ANKIETER: Proszę zadać pytanie i zaznaczyć właściwy przedział.
☐ ≤ 19 999
☐ 20 000 – 59 999
☐ 40 000 – 59 999
☐ 60 000 – 79 999
☐ 80 000 – 99 999
☐ ≥ 100 000

ANKIETER: Dziękuję serdecznie za poświęcony mi czas i udzielenie odpowiedzi na pytania tej ankiety!

wspolpraca.indd 177 2011-07-31 21:48:26

LITERATURA

Andresen Katya. 2007. Marketing Robin Hooda. Wykorzystywanie metod marketingowych sektora komercyjnego przez organizacje non-profit. Warszawa: Wydawnictwo MT Biznes.

Antonowicz Dominik. 2002. The Innovative models ofpublic service [maszynopis]. Birmingham: School of Public Policy.

Bednarski Marek, Szatur-Jaworska Barbara [red.]. 1999. Wskaźniki społeczne jako narzędzia pomiaru skuteczności i efektywności polityki społecznej. Warszawa: IPiSS i IPS.

Błędowski Piotr [red.]. 2008. Efektywność usług i instrumentów rynku pracy w Polsce i wybranych krajach unijnych. Warszawa: MPiPS.

Boczoń Jerzy. Możliwości współpracy sektora pozarządowego z sektorem publicznym, [w:] J. Boczoń i M. Załuska [red.]. 1998. Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim. Katowice: Wydawnictwo Naukowe Śląsk.

Czerwińska Karolina. 2008. Flexicurity jako koncepcja polityki społecznej i zatrudnienia, „Polityka Społeczna", nr 3.

Deklaracja w sprawie pracy socjalnej wspierającej spójność społeczną w Europie, „The European Social Worker", sierpień, 2007.

Frątczak Piotr , Skrzypiec Ryszard. Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym, [w:] M. Rymsza. 2006. Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym. Warszawa: ISP.

Frieske Kazimierz W. 2004. Migotanie rzeczywistości: wieloznaczność „sukcesu" programów społecznej in181 kluzji [w:] Kazimierz W. Frieske (red.), Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Golinowska Stanisława, Broda-Wysocki Piotr. 2005. Kategorie ubóstwa i wykluczenia społecznego, przegląd ujęć [w:] Stanisława Golinowska, Elżbieta Tarkowska, Irena Topińska [red.], Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania, metody, wyniki. Warszawa: IPISS.

Golinowska Stanisława, Tarkowska Elżbieta, Topińska Irena [red.]. 2005. Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania, metody, wyniki. Warszawa: IPISS.

Grewiński Mirosław, Karwacki Arkadiusz. 2010 Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych. Warszawa: MCPS.

wspolpraca.indd 178 2011-07-31 21:48:26

Grewiński Mirosław. 2011. Od administrowania do zarządzania usługami społecznymi [w:] Mirosław Grewiński, Bohdan Skrzypczak [red.], Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej. Warszawa: WSP TWP.

Grewiński Mirosław. 2009. Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego. Warszawa: WSP TWP.

Karwacki Arkadiusz. 2011. Usługi społeczne w zakresie zatrudnienia socjalnego, w: Mirosław Grewiński, Marek Rymsza [red.], Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej.Warszawa: WSP TWP.

Karwacki Arkadiusz. 2010. Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji. Toruń: Wydawnictwo UMK.

Karwacki Arkadiusz. 2009. Spójność – kluczowe pojęcie dla współczesnej polityki społecznej [inspiracje, tropy i wyzwania]. „Studia Socjologiczne", nr 1.

Karwacki Arkadiusz. 2009a. Standardy usług świadczonych przez centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej oraz zakłady aktywności zawodowej. Ekspertyza dla Instytutu Spraw Publicznych. Warszawa: ISP.

Karwacki Arkadiusz, Kubicki Paweł, Ruzik-Sierdzińska Anna. 2010. Szanse i bariery aktywizacji zawodowej osób chronicznie bezrobotnych. Warszawa: Wydawnictwo: Oficyna SGH.

Karwacki Arkadiusz, Rymsza Marek. 2011. Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce [w:] Mirosław Grewiński, Marek Rymsza [red.], Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej. Warszawa: WSP TWP.

Karwacki Arkadiusz, Antonowicz Dominik. 2004. Miejsce ludzi ubogich w polskiej i angielskiej polityce społecznej – komparatystyka nieuprawniona? [w:] Jerzy Krzyszkowski, Ryszard Majer, Problemy społeczne, pomoc społeczna, praca socjalna. Wymiar polski i europejski. Częstochowa: Centrum AV.

Kaźmierczak Tomasz. 2007. Modernizacja pomocy społecznej – pomoc społeczna jako instrument rozwoju lokalnego [w:] Mirosław Grewiński, Joanna Tyrowicz [red.], Aktywizacja, Partnerstwo, Partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej, Warszawa: MCPS.

Kurczewski Jacek. [red.]. 2003. Lokalne społeczności obywatelskie. Warszawa: Ośrodek Badań Społecznych Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Krzyszkowski Jerzy. 2010. Nowe zarządzanie instytucjami pomocy społecznej. Systemy zarządzania jakością ISO w pomocy społecznej. Case studies [Poznań, Gdańsk, Iława] ekspertyza dla WRZOS, Warszawa.

Krzyszkowski Jerzy. 2005. Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem . Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na

wspolpraca.indd 179 2011-07-31 21:48:26

poziomie lokalnym. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
Leś Ewa, Sławomir Nałęcz. 2005. Raport z monitoringu działania Centrów Integracji Społecznej – 1,5 roku po uchwaleniu ustawy o zatrudnieniu socjalnym, Warszawa.
Lizut Joanna, Kowalczuk Paweł. 2011. Katalog usług społecznych [w:] Mirosław Grewiński, Marek Rymsza [red.], Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej. Warszawa: WSP TWP.
Miżejewski Cezary. 2006. Polityka społeczna wobec sektora ekonomii społecznej. Polityka Społeczna, nr 7, s. 3.
Monitoring ustawy o zatrudnieniu socjalnym funkcjonowania Centrów Integracji Społecznej w Polsce [grudzień 2004 r.; opracowanie: Wojciech Zarzycki – Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka].
Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia i MillwardBrown SMG/KRC, Warszawa 2011.
Rymsza Agnieszka. 2002. Przyczyny porażek i sukcesów inicjatyw obywatelskich w Polsce [w:] Józefina Hrynkiewicz [red.], Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
Rymsza Marek. 2008. Aktywna polityka społeczna w Polsce. Szanse i ograniczenia upowszechniania koncepcji [w:] Arkadiusz Karwacki, Hubert Kaszyński [red.], Polityka aktywizacji w Polsce. Nowy paradygmat zmiany społecznej czy działania pozorne? Toruń: Wydawnictwo UMK.
Rymsza Marek. 2007. Rola służb społecznych w upowszechnianiu aktywnej polityki społecznej [w:] Mirosław Grewiński, Joanna Tyrowicz [red.], Aktywizacja, Partnerstwo, Partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej, Warszawa: MCPS.
Rymsza Marek. 2005. W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity [w:] Marek Rymsza [red.], Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?, Warszawa: ISP.
Rymsza Marek. 2003. Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce [w:] Marek Rymsza, Tomasz Kaźmierczak [red.], W stronę aktywnej polityki społecznej. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
Rybka Izabela, Wiszczun Ewelina. 2011. Usługi w pomocy społecznej [w:] Mirosław Grewiński, Barbara Więckowska [red.], Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce. Warszawa: WSP TWP.
Szarfenberg Ryszard. 2010. Kryteria ewaluacji pomocy społecznej [dostępny na: http://rszarf.ips.uw.edu.pl/ pdf/kryteria_ewal.pdf] [15.06.2011 r. godz. 10.55].
Szarfenberg Ryszard. 2011. Polityka społeczna i usługi społeczne [w:] Mirosław

wspolpraca.indd 180 2011-07-31 21:48:27

Grewiński, Barbara Więckowska [red.], Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce. Warszawa: WSP TWP.
Szatur-Jaworska Barbara. 2005. Diagnozowanie w polityce społecznej. Materiały do studiowania. Warszawa: ISP.
Tennyson Ros. 2003. Poradnik partnerstwa. Warszawa, Spectrum SC.
Tyrowicz Joanna. 2007. Ewaluacja i efektywność programów społecznych w Polsce [w:] Mirosław Grewiński, Joanna Tyrowicz [red.], Aktywizacja, Partnerstwo, Partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej, Warszawa: MCPS.
Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. 2003. z dnia 24 kwietnia 2003. Dziennik Ustaw, nr 96, poz. 873.
Ustawa o pomocy społecznej. 2004. z dnia 12 marca 2004. Dziennik Ustaw 2004, nr 64, poz. 593.
Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. 2004. z dnia 20 kwietnia 2004. Dziennik Ustaw, nr 99, poz. 1001.
Ustawa o spółdzielniach socjalnych. 2006. z dnia 27 kwietnia z uwzględnieniem ustawy z dnia 7 maja 2009 roku o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych, nr 94, poz. 651.
Ustawa o zatrudnieniu socjalnym. 2003. z dnia 13 czerwca 2003. Dziennik Ustaw 2003, nr 122, poz. 1143.
Warzywoda-Kruszyńska Wielisława. 2003. Samorządy lokalne wobec bezrobocia i biedy. Łódź: Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego.
Więckowska Barbara. 2011. Usługi w polskim systemie zabezpieczenia społecznego – dalsze kierunki przemian [w:] Mirosław Grewiński, Barbara Więckowska [red.], Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce. Warszawa: WSP TWP.
Wilthagen Tom. 1998. Flexicurity A New Paradigm forLabour Market Reform?, Berlin.
Van Berkel, Rik, Hornemann Møller, Iver. [red.]. 2002.Active Social Policies in the EU. Bristol: Policy Press.
Van Berkel, Rik, Hornemann Møller, Iver. 2002. The concept of activation [w:] Rik Van Berkel, Iver Hornemann Møller [red.], Active Social Policies in the EU. Bristol, Policy Press.
Zalewski Dariusz, Poławski Paweł. 2009. Udział NGO s w tworzeniu samorządowej polityki społecznej„Polityka Społeczna", nr 11/12.

wspolpraca.indd 181 2011-07-31 21:48:27

O AUTORACH

JACEK GĄDECKI

Socjolog i antropolog społeczno-kulturowy; pracuje jako adiunkt w Zakładzie Socjologii Ogólnej i Antropologii Społeczno-Kulturowej WH AGH w Krakowie, wcześniej związany z Instytutem Socjologii UMK w Toruniu. Zainteresowania badawcze: antropologia architektury (*Architektura i tożsamość. Rzecz o antropologii architektury,* 2005), antropologia i socjologia miasta, przestrzeń publiczna, ekonomia kulturowa i architektura jako taka oraz tematyka trzeciosektorowa (*Diagnoza NGO,* badania CSR). Praktyk – pozarządowiec, wiceprezes Stowarzyszenia Kujawsko-Pomorski Ośrodek Wsparcia Inicjatyw Pozarządowych TŁOK, specjalista ds. ekonomii społecznej.

MATEUSZ KUCZ

Filozof, socjolog; absolwent IF i IS UMK, asystent w Zakładzie Filozofii Moralnej i Etyki Globalnej na Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na analizie współczesnych przemian społecznych. Główne obszary badań to aksjologiczne aspekty zjawisk społecznych, takich jak praca, wolontariat, społeczna odpowiedzialność biznesu, ekonomia społeczna, III sektor i pokrewne. Członek założyciel Stowarzyszenia Kujawsko-Pomorski Ośrodek Wsparcia Inicjatyw Pozarządowych TŁOK, w którym zajmuje się działalnością badawczą, informacyjną i informatyczną.

MIŁOSZ UKLEJA

Socjolog, absolwent IS UMK, doktorant w Instytucie Socjologii UW, gdzie prowadzi badania nad alternatywnymi formami rodzin. Związany z sektorem NGO, w którym realizuje projekty z zakresu edukacji obywatelskiej młodzieży (Ośrodek Społeczno-Edukacyjny „Koło Ratunkowe" z Lubawy) oraz badań kondycji sektora pozarządowego (Stowarzyszenie Kujawsko-Pomorski Ośrodek Wsparcia Inicjatyw Pozarządowych TŁOK).

wspolpraca.indd 182 2011-07-31 21:48:27

O PROJECKIE

Od **1 grudnia 2010 r. do 31 grudnia 2011 r.** Ośrodek Tłok realizuje projekt „Współpraca – od diagnozy do modelu". Projekt ma na celu poprawienie w ciągu 13 miesięcy efektywności i skuteczności wdrażania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych (SRPS) przez Ośrodki Pomocy Społecznej w partnerstwie z NGO z terenu województwa kujawsko-pomorskiego.
Zadaniem projektu jest zdiagnozowanie poziomu przygotowania i realizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych oraz stworzenie, przetestowanie i promocja modelowych rozwiązań w budowaniu i wdrażaniu SRPS oraz współpracy międzysektorowej.

Poprzez zdiagnozowanie potrzeb **185** podmiotów w zakresie współpracy na rzecz rozwiązywania problemów społecznych, Ośrodek Tłok, dzięki identyfikacji barier i wzmocnieniu zdolności do współpracy sektora społecznego i publicznego wypracuje model współpracy.

UCZESTNIKAMI PROJEKTU SĄ:

- przedstawiciele i przedstawicielki organizacji pozarządowych (członkowie, pracownicy i wolontariusze/ki działający/e na rzecz danej organizacji),
- przedstawiciele i przedstawicielki Ośrodków Pomocy Społecznej oraz Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie, (osoby odpowiedzialne za powstawanie i wdrażanie SRPS).

DZIAŁANIA W PROJEKCIE:

- Badania organizacji pozarządowych oraz jednostek pomocy społecznej w zakresie współpracy, których wyniki zostaną zawarte w publikacji.
- Szkolenia z zakresu:
  a) „Budowanie i wdrażanie strategii społecznych"
  b) „Rzecznictwo i budowanie koalicji lokalnych"
  c) „Prowadzenie i udział konsultacji społecznych"

KONFERENCJA PODSUMOWUJĄCA wyniki badań oraz rekomendacje w zakresie współpracy NGO i jednostek pomocy społecznej.