

Dorota Jedlikowska

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Paweł Rozmus

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

W połowie drogi między sektorami – klientyzm czy partnerstwo? Organizacje pozarządowe jako aktorzy w systemie wsparcia osób niepełnosprawnych w Polsce

Streszczenie

Autorzy w tekście zamierzają przedstawić rolę i potencjał organizacji pozarządowych we wspieraniu osób z niepełnosprawnościami. Artykuł ma na celu konfrontację teorii z praktyką społeczną i tym samym wskazać, jakie cechy współpracujących ze sobą organizacji (pozarządowych oraz jednostek administracji), formy prowadzonej współpracy oraz uwarunkowania całego systemu wsparcia społecznego mogą wzmacniać lub osłabiać mechanizmy integracji społecznej osób z niepełnosprawnościami, a tym samym wynikające z tego konkretne efekty wspomnianej integracji. Punkt odniesienia stanowić będą zarówno dane zastane o kondycji trzeciego sektora w Polsce, jak również przede wszystkim wypowiedzi, pochodzące z wywiadów pogłębionych, dotyczące współpracy organizacji pozarządowych z PFRON oraz innymi jednostkami administracji publicznej przy realizacji projektów na rzecz wspierania osób z niepełnosprawnościami (cztery wybrane przedsięwzięcia zrealizowane w Małopolsce ze środków PFRON, w latach 2008–2011, punkt widzenia przedstawicieli organizacji, pracowników administracji i bezpośrednich beneficjentów pomocy). Natomiast kontekst teoretyczny to perspektywa neoinstytucjonalna, nowe zarządzanie publiczne oraz prakseologiczne, czyli nakierowane na uzyskiwane efekty podejście do polityki społecznej.

Słowa kluczowe: NGO, trzeci sektor, administracja publiczna, polityka społeczna wobec osób z niepełnosprawnościami, nowe zarządzanie publiczne

Halfway through the sectors – clientism or partnership?

Non-governmental organizations as actors in the support system of persons with disabilities in Poland

Summary

In the paper the authors intend to present the role and the potential of non-governmental organizations in supporting persons with disabilities. The aim of the article is to confront the theory with the social practice and thus to indicate what characteristics

of cooperating organizations (NGOs and government entities), forms of cooperation and determinants of the whole social support system may enhance or weaken the mechanisms of social integration of persons with disabilities, and the resulting concrete results of the integration mentioned above. The reference point will be both data about the condition of the third sector in Poland as well as, and above all, responses from in-depth interviews on cooperation with non-governmental organizations with PFRON and other entities of public administration in the implementation of projects to support persons with disabilities (four selected projects realized in Lesser Poland from PFRON funding in 2008–2011, the point of view of representatives of organizations, administrative staff and direct beneficiaries of the support). Whereas the theoretical context stands for a neo-institutional perspective, new public and praxeological management, which is an approach to social policy focused on the achieved results.

Keywords: NGO, the third sector, public administration, social policy against persons with disabilities, new public management

Podejście neoinstytucjonalne ukierunkowane na analizę współpracy kluczowych aktorów w ramach systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami

Teoria neoinstytucjonalna stwarza interesujące pole do analizy działań i sieci współpracy pomiędzy aktorami uczestniczącymi w budowaniu i realizowaniu w praktyce polityk publicznych. W literaturze przedmiotu spotykamy się z pojęciem „matrycy środowiska instytucjonalnego”, które wskazuje na potrzebę analizy reguł formalnych (prawo), kodów nieformalnych (zwyczaje, obyczaje) i mechanizmów egzekwowania reguł formalnych¹. Natomiast, zgodnie z ramą teoretyczną zaproponowaną przez F. Scharpfa i R. Mayntz² [„instytucjonalizmu skoncentrowanego na aktorach” (*actor-centred institutionalism*)], stanowiącą połączenie indywidualizmu metodologicznego z instytucjonalizmem, zjawiska społeczne mogą być wyjaśniane przez opis interakcji zachodzących między zaangażowanymi w nie aktorami (zarówno indywidualnymi, zbiorowymi, jak i korporacyjnymi). Należy przy tym uwzględnić wpływ struktur, w jakich mają one miejsce, na sam przebieg oraz na kształt uzyskiwanych efektów, a także na to, co odbierane jest jako pozytywne. Jednocześnie ani decyzje aktorów (podejmowane na podstawie racjonalnych przesłanek, skoncentrowanych na maksymalizacji własnego zysku), ani kształt struktur nie są dominujące, wpływ obu traktuje się równorzędnie, a aktorzy nie muszą być perfekcyjnie racjonalni.

¹ Zob. G. Jackson, *Actors and Institutions*, „Working Paper Series”, University of Bath, 2009, dokument elektroniczny, [dostęp z dnia: 29.01.2014]

² Por. F. W. Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism In Policy Research*, Colorado/Oxford, Westview Press, 1997

W kontekście opisu sektora publicznego w kategoriach sprawności jego działania (i uzyskiwanych efektów) oraz kooperacji z organizacjami pozarządowymi nie można nie odwołać się także do koncepcji „nowego zarządzania publicznego” (*new public management*). Między innymi pod wpływem akcesji Polski do Unii Europejskiej zostały wprowadzone nowe standardy współpracy międzysektorowej. Mówimy o adaptacji podejścia menadżerskiego do zarządzania sektorem publicznym, które zorientowane jest przede wszystkim na: partnerstwo, spłaszczenie struktur organizacyjnych, efektywność i wymierne osiągnięcia, *lean management*, czyli uproszczenie procedur, *reengineering* – wprowadzenie tak zwanych struktur procesowych (poprawa jakości, orientacja na procesy gospodarcze), o budowie organizacji inteligentnej – poprawa wydajności, zindywidualizowane podejście, kryteria racjonalności i słuszności³.

Tabela 1. Strategie Nowego Zarządzania Publicznego

Strategia	Działania
Kontrola „polityczna”	Zarządzanie strategiczne poprzez polityczne i administracyjne przywództwo, jasne zasady udzielania mandatu i finansowania
Uszczuplona i elastyczna struktura organizacyjna	Decentralizacja, większa niezależność instytucji administracji publicznej, współpraca między departamentami
Procesy	Koncentrowanie się na wynikach, sporządzanie raportów i ocen wykonanych zadań
Rozwój zawodowy i organizacyjny	Zwiększenie zakresu odpowiedzialności pracowników szczebla kierowniczego, zwiększenie liczby szkoleń, planowanie kariery i rozwoju zawodowego pracowników
Relacje z obywatelami	Polepszenie kontaktów z obywatelami przez działania marketingowe i poprawę jakości rządzenia

Źródło: J. Czapotowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna” 2005, Nr 10, s. 22

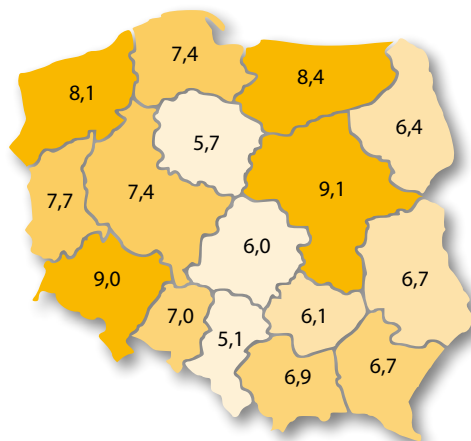
Z perspektywy rozważanego problemu warto odnieść się także do dotychczasowej wiedzy o stylach funkcjonowania oraz współpracy z innymi podmiotami organizacji pozarządowych. Piotr Gliński wyróżnił dziesięć stylów działania tych organizacji, których głównym celem jest przetrwanie i stąd widoczna jest silna rywalizacja między nimi. Ta opisana na podstawie badań typologia to: **styl trzeciektorowy** – koncentracja na wydarzeniach bieżących: *eventy*, dzielenie się informacją, konsultacje w zakresie realizacji projektów (działanie od projektu do projektu); **styl liderski** – funkcjonowanie organizacji oparte jest na działaniach pojedynczych osób, najczęściej w charakterze lidera; **styl nostalgiczny** – cechuje go sentyment do reguł odwołujących się do hierarchii, rozbudowana

³ Zob. H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (new public management)*, „Studia Lubuskie” 2006, Nr 2, PWSZ, s. 193–202

biurokracja; **styl „nawróconego”** – organizacje te sięgają swymi korzeniami czasów PRL-u, ale swoje struktury i styl pracy starają się dostosować do demokratycznego stylu zarządzania; **styl fantomowy** – organizacje charakteryzujące się niemożnością rozbudowania i wykorzystania swojego potencjału, z uwagi na problemy prawne i organizacyjne; **styl promieniującej enklawowości obywatelskiej** – organizacje skoncentrowane na działalności w obrębie lokalnych niszowych społeczności w celu ich aktywizacji; **styl parapolityczny** – organizacje, dla których priorytet stanowi aktywne wpływanie na politykę i dyskurs publiczny; **styl symbiotyczny** – łączenie się organizacji i uzależnienie od innych podmiotów (najczęściej publicznych) w celu przetrwania; **styl biznesowy** – organizacje zorientowane na osiąganie głównie korzyści finansowych; **styl wspólnotowy** – organizacje rozbudowujące więzi wspólnotowe w celu kultywowania wybranych wartości, idei, etosów⁴.

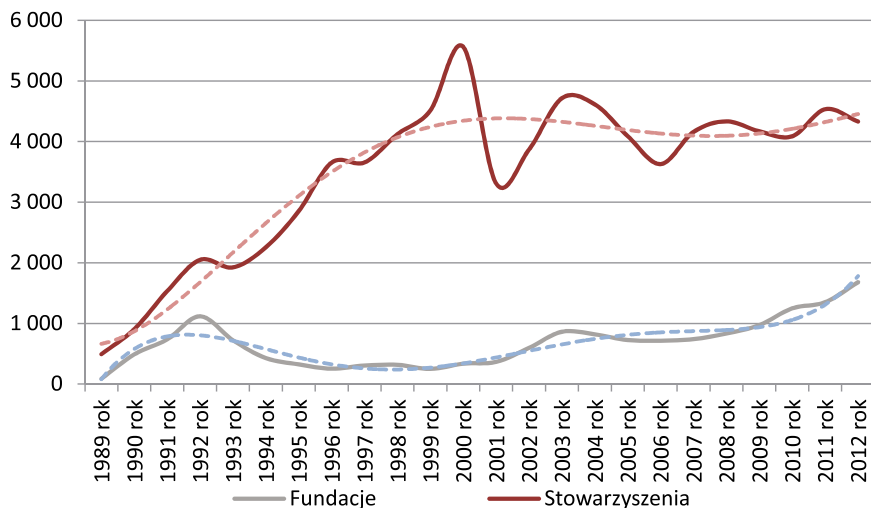
Organizacje pozarządowe w Polsce – krótka charakterystyka

Organizacje pozarządowe są dynamicznie rozwijającym się elementem społeczeństwa obywatelskiego w Polsce (Rys 1). Według danych Stowarzyszenia Klon/Jawor z lat 2008–2012, największy przyrost organizacji obywatelskich odnotowujemy w województwach: mazowieckim, dolnośląskim, warmińsko-mazurskim i zachodnio-pomorskim, zaś najmniejszy przyrost organizacji pozarządowych obserwujemy w województwach: śląskim i kujawsko-pomorskim (Mapa 1). Do głównych sfer działalności organizacji pozarządowych zaliczamy przede wszystkim: sport, turystykę, rekreację, hobby (36%), edukację i wychowanie (15%), kulturę i sztukę (14%). W kontekście niniejszego artykułu warto zwrócić uwagę, że pomocą społeczną, usługami socjalnymi i ochroną zdrowia zajmuje się 7% organizacji pozarządowych (Tabela 2).



Mapa 1. Przyrost liczby stowarzyszeń i fundacji (bez OSP) w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w latach 2008–2012, według województw
 Źródło: J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2013, s. 32

⁴ P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, 2006, publikacja dostępna internetowo, [dostęp z dnia: 29.01.2014]



Przerwaną kreską oznaczono linie trendu.

Rys. 1. Roczne tempo wzrostu liczby nowych stowarzyszeń i fundacji według REGON

Źródło: J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2013, s. 27

Tabela 2. Główne dziedziny działalności organizacji pozarządowych

	2004	2006	2008	2010	2012
Sport, turystyka, rekreacja, hobby	39%	39%	38%	36%	38%
Edukacja i wychowanie	10%	10%	13%	15%	17%
Kultura i sztuka	12%	13%	13%	14%	14%
Usługi socjalne, pomoc społeczna	10%	10%	11%	7%	6%
Ochrona zdrowia	8%	8%	8%	7%	6%
Rozwój lokalny w wymiarze społecznym i materialnym	7%	6%	4%	5%	5%
Ochrona środowiska	4%	2%	2%	2%	2%
Prawo, prawa człowieka, działalność polityczna	3%	2%	2%	2%	2%
Sprawy zawodowe, pracownicze, branżowe	3%	2%	1%	2%	1%
Badania naukowe	2%	1%	1%	1%	1%
Rynek pracy, zatrudnienie, aktywizacja zawodowa	-	2%	2%	1%	1%
Wsparcie instytucji, organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich	1%	1%	2%	1%	1%
Działalność międzynarodowa	1%	1%	-	-	-
Religia	-	1%	1%	-	-
Pozostała działalność	2%	2%	3%	5%	5%

Źródło: J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2013, s. 34

Współpraca całego sektora organizacji pozarządowych z otoczeniem zewnętrznym

Najważniejsi **partnerzy organizacji pozarządowych w Polsce**, działających zarówno w miastach, jak i na wsiach, to samorządy gminne i samorządy powiatowe, z którymi te organizacje utrzymują raczej regularne i ożywione kontakty. Mało które organizacje współpracują z wyższym poziomem administracji, urzędami wojewódzkimi czy rządem (Rys. 2). **Formy współpracy z urzędami gmin i miast najczęściej przybierają postać wymiany informacji, współpracy nad projektami, dotacji, patronatów oraz użyczenia potrzebnych sprzętów i pomieszczeń** (Rys. 3). Najczęściej pod postacią współpracy NGO (*non-governmental organizations*) z innymi podmiotami (zwłaszcza samorządowymi) rozumie się następującego rodzaju działania⁵:

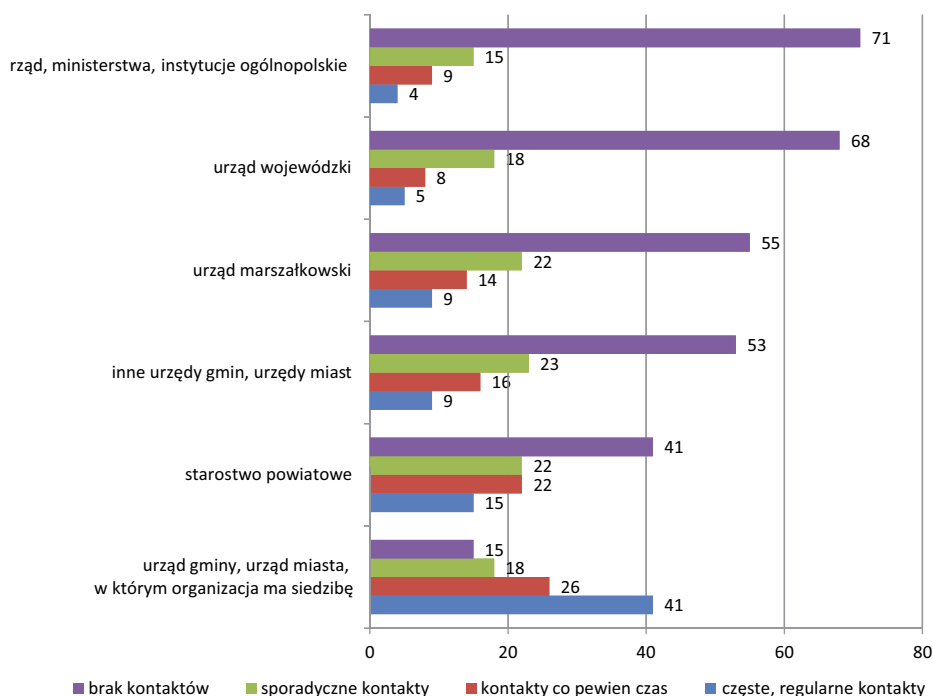
- a) wsparcie instytucjonalne (dzielenie się infrastrukturą do realizacji projektów),
- b) wsparcie szkoleniowo-doradcze (wspieranie inicjatyw obywatelskich, pomoc merytoryczna w zakresie przygotowywania projektów, doszkalanie liderów),
- c) wsparcie w animacji (aktywowanie obywateli, grup samopomocowych),
- d) wsparcie informacyjno-promocyjne (udostępnianie narzędzi, jak: materiały reklamowe, portale, wspieranie istniejących oraz nowych organizacji),
- e) wsparcie finansowe (dotacje, granty na działania).

Współpraca z innymi organizacjami pozarządowymi ma także charakter ponadnarodowy (w 2011 r. takie regularne kontakty deklarowało 26% organizacji pozarządowych), a z drugiej strony zarówno w 2011, jak i 2012 r. spora część organizacji deklarowała znikomą częstotliwość relacji w najbliższym sąsiedztwie, co potwierdzałoby hipotezę wysokiej konkurencyjności o ograniczone środki (Rys. 5). **Poza administracją publiczną najczęściej organizacje pozarządowe kontaktowały się regularnie w 2011 r.** z czasopismami branżowymi, specjalistycznymi (60%), środowiskiem naukowym, eksperckim (59%), środowiskiem biznesowym (47%), społecznością sąsiedzką (40%). **Natomiast rok później deklarowały najczęstsze kontakty z mieszkańcami społeczności lokalnej** (40%), szkołami, przedszkolami, ośrodkami kształcenia i centrami sportowymi (31%), stowarzyszeniami i fundacjami z najbliższej okolicy (25%), instytucjami kulturalnymi, jak muzea czy domy kultury (17%). Uwagę zwraca fakt, że tylko 19% organizacji utrzymuje częste kontakty z mediami lokalnymi (Rys. 4), choć i tak jest to wzrost o 2% w stosunku do roku 2011.

Do najważniejszych problemów na linii organizacje pozarządowe – administracja publiczna można zaliczyć: brak wystarczających środków

⁵ K. Więckiewicz, A. Wardęga, *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, materiał dostępny internetowo, s. 73–74, [dostęp z dnia: 29.01.2014]

finansowych (44%), nadmiar formalności w kontaktach z urzędami (26%) oraz brak elastyczności urzędów (21%) (Rys. 6 – dane za rok 2012). Ponadto warto odnotować, że **organizacje pozarządowe w Polsce nie mają stabilności finansowej, przede wszystkim utrzymują się ze środków publicznych; prywatni darczyńcy należą do rzadkości**. Jednocześnie nie mają one zdolności wpływania na politykę państwa, ponieważ są słabo ugruntowane w społeczeństwie, nie potrafią skutecznie komunikować się z otoczeniem, dla którego ich działalność nie zawsze jest transparentna⁶. Przy czym, według badania pt. *Potencjał małopolskich organizacji pozarządowych* w 2010 r., sytuacja finansowa sektora pozarządowego w regionie przedstawiała się stabilnie, a większość organizacji regulowała zobowiązania bez opóźnień⁷.

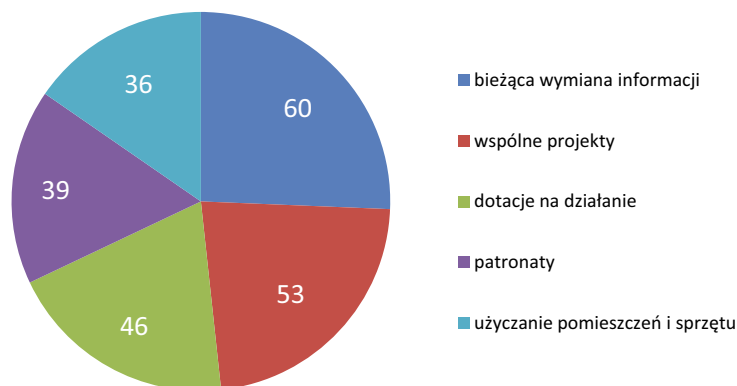


Rys. 2. Częstotliwość kontaktów organizacji pozarządowych z administracją publiczną (%)

Źródło: J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2013, s. 148

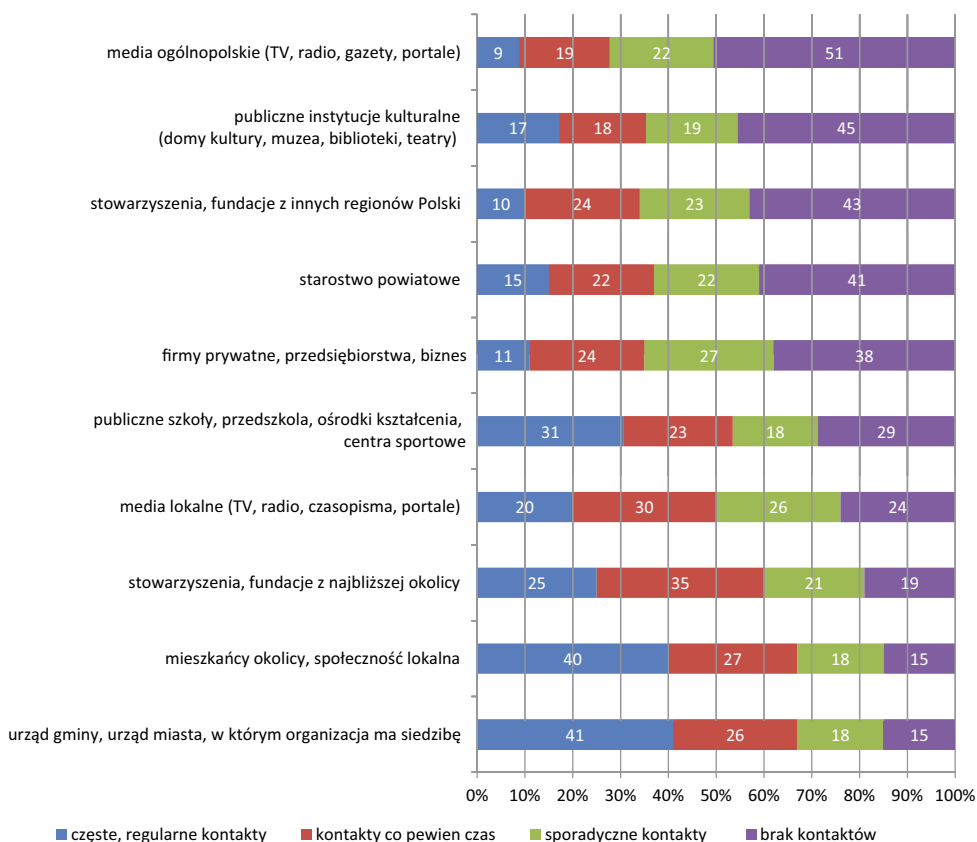
⁶ G. Makowski, *Zmiana czy stagnacja? Polityka państwa wobec organizacji pozarządowych po wyborach w 2007 roku*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2009, s. 261

⁷ Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej, *Potencjał Małopolskich Organizacji Pozarządowych. Część I: Raport z badań ilościowych*, Kraków, ROPS, 2010



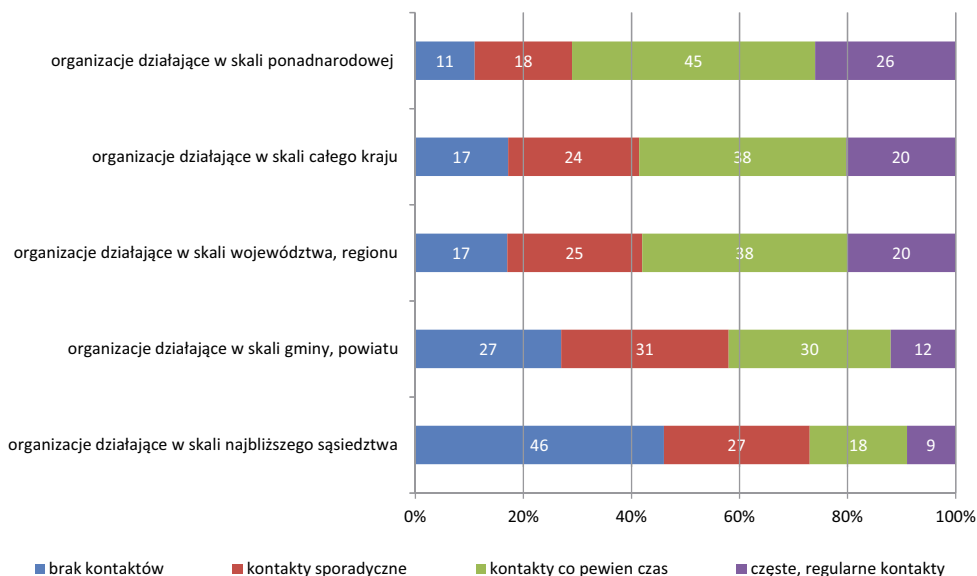
Rys. 3. Współpraca organizacji pozarządowych z urzędami gmin i miast (%)

Źródło: J. Przewłocka, *Polskie organizacje pozarządowe 2012*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2013, s. 14–15



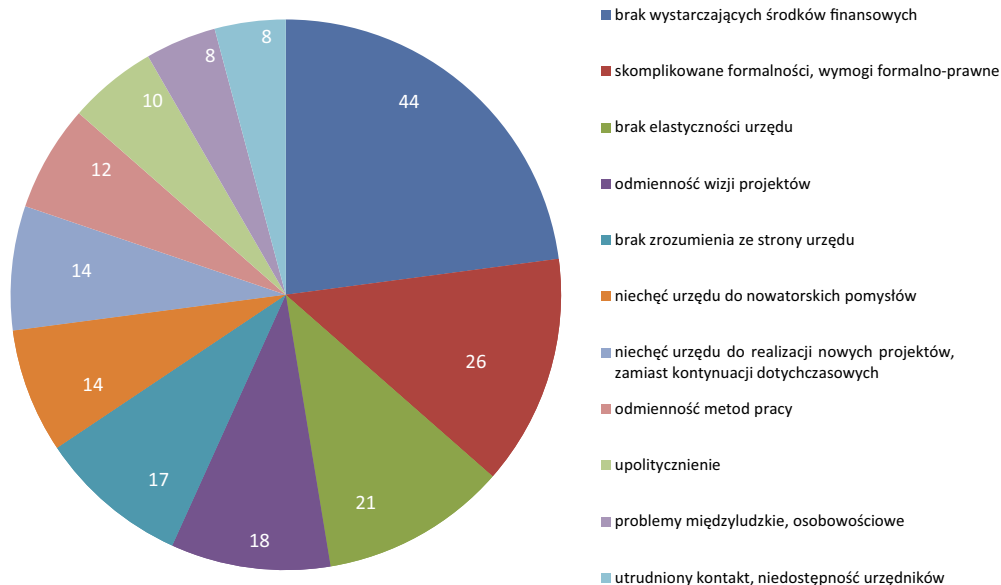
Rys. 4. Częstotliwość kontaktów z najważniejszymi partnerami organizacji (%)

Źródło: J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2013, s. 136



Rys. 5. Częstotliwość kontaktów organizacji pozarządowych z innymi organizacjami pozarządowymi (%) o różnej skali działania

Źródło: J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2011, s. 132



Rys. 6. Najważniejsze problemy występujące w kontaktach z urzędem miasta/gminy (%)

Źródło: J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2013, s. 166

Badania empiryczne wykorzystane w artykule

Podstawą wniosków opisanych w artykule jest synteza cytowanych powyżej danych zastanych, z badań o kondycji sektora organizacji pozarządowych w Polsce i materiału pochodzącego z 36. wywiadów pogłębionych, zrealizowanych z przedstawicielami trzech grup, uznanych za głównych aktorów systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Wspomniane wywiady zrealizowano w ramach modułu II pt. *Źródła sukcesów i niepowodzeń instytucji wsparcia dla osób niepełnosprawnych, na przykładzie wybranych działań realizowanych ze środków PFRON*, stanowiącego element projektu badawczego *Od kompleksowej diagnozy sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce do nowego modelu polityki społecznej wobec niepełnosprawności*, sfinansowanego ze środków PFRON. Cel całości badań realizowanych w ramach modułu II to opis funkcjonowania systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami.

Do realizacji tych założeń ma prowadzić **pogłębiona analiza przypadku na podstawie projektów wspierających osoby z niepełnosprawnościami, zrealizowanych przez organizacje pozarządowe w Małopolsce ze środków PFRON**; zostały one dobrane celowo spośród działań mających miejsce w latach 2008–2011. Wybrano następujące działania:

1. projekt wydania gazety (dystrybuowanej w lokalnej społeczności), prezentującej działalność wydającej ją fundacji, a także zawierającej informacje lokalne oraz specyficznie adresowane do osób z niepełnosprawnościami (realizowany na wsi);
2. dofinansowania indywidualnie dobranej rehabilitacji w placówkach prywatnych lub w domu oraz pomocy w codziennym funkcjonowaniu dla osób głęboko niepełnosprawnych (realizowany w mieście wojewódzkim);
3. szkolenia dla przedstawicieli organizacji pozarządowej w zakresie praw i przywilejów oraz możliwości skorzystania z pomocy przez osoby z niepełnosprawnościami (również realizowany w mieście wojewódzkim, jednak dotyczył przedstawicieli struktur także w mniejszych miejscowościach);
4. cykliczne zajęcia rehabilitacyjne dla podopiecznych, organizowane w siedzibie organizacji (realizowane w mieście powiatowym).

Szczegółowe kryteria doboru tych określonych przypadków, to: związek celów i tematyki projektów z podnoszeniem poziomu wiedzy, kompetencji lub sprawności fizycznej u podopiecznych (oraz ich opiekunów) albo pracowników danej organizacji pozarządowej; bezpośrednie oddziaływanie na beneficjentów; brak bezpośredniego związku przedsięwzięcia z finansowaniem działalności placówek opiekuńczo-rehabilitacyjnych, prowadzonych przez daną organizację pozarządową (projekty adresowane do indywidualnych odbiorców, o charakterze bardziej aktywizującym niż opiekuńczo-leczniczym); cykliczność i nierozrywkowy charakter przedsięwzięcia (aby uwzględnić ich wpływ na życie beneficjentów

w dłuższej perspektywie) oraz geograficzne zróżnicowanie projektów z obrębów województwa (do analizy wybrano działania zrealizowane w mieście wojewódzkim, na prawach powiatu oraz na wsi).

W grupie rozmówców znaleźli się: **a)** przedstawiciele NGO: osoby odpowiedzialne za przygotowanie wniosku i zarządzanie projektem; w jednym przypadku był to prezes organizacji – 4 wywiady **b)** przedstawiciele jednostek samorządowych z obszaru terytorialnego, na którym realizowano 4 wybrane projekty (m. in. MOPS/GOPS, Urząd Miasta, Urzędu Marszałkowskiego, Starostwa Powiatowego, Wojewódzkiego Urzędu Pracy, Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej) – 12 wywiadów **c)** beneficjenci, czyli osoby objęte oddziaływaniem wybranych projektów – 20 wywiadów (14 osób z niepełnosprawnościami – podopiecznych NGO-sów realizujących projekty, troje rodziców dzieci lub osób całkowicie zależnych z niepełnosprawnością – będących także podopiecznymi NGO-sów, dwóch kierowników Warsztatów Terapii Zajęciowej oraz jeden przedstawiciel organizacji pozarządowej o lokalnym zasięgu). Opisane metody jakościowe (w zakresie zarówno gromadzenia, jak i analizy oraz interpretacji danych) zastosowano, aby w sposób pogłębiony odtworzyć reguły instytucjonalne, stanowiące ramy codziennej praktyki realizacji tego typu zadań, wspierających osoby niepełnosprawne oraz logikę myślenia zaangażowanych w te działania aktorów. Dodatkowo perspektywę rozmówców w wywiadach potraktowano jako ekspercką, ponieważ wszystkie ich grupy posiadają praktyczną wiedzę na temat funkcjonowania systemu wsparcia tej kategorii społecznej (zarówno z poziomu podmiotów finansujących oraz realizatorów, jak i klientów).

Pozytywna rola oraz potencjał organizacji pozarządowych w systemie wsparcia osób z niepełnosprawnościami

Wszyscy rozmówcy, bez względu na to, do której z kategorii badanych należeli, dostrzegali pozytywną rolę, jaką odgrywają organizacje pozarządowe pod względem pomocy osobom z niepełnosprawnościami. Podkreślano, że umocowanie tych fundacji czy stowarzyszeń w środowisku lokalnym, stwarza szansę na utrzymanie bezpośredniego i bliskiego kontaktu z najbliższą społecznością. Zwłaszcza **przedstawiciele środowisk związanych z osobami z niepełnosprawnościami** wskazywali na wręcz rodzinny i serdeczny charakter relacji między NGO a jej podopiecznymi oraz wysoki poziom elastyczności i zrozumienia dla indywidualnej sytuacji konkretnej osoby. Zdecydowanie przeciwstawiali temu w większości odczuwany protekcyjny i bezosobowy stosunek do niepełnosprawnych i sztywne trzymanie się procedur w urzędach publicznych, związanych ze świadczeniem usług wspierających tę kategorię społeczną (typu Narodowy Fundusz Zdrowia lub Ośrodek Pomocy Społecznej).

[...] problemów żadnych nie było. Czego nie wiedziataś, proszę usiąść, wypełnimy, proszę powiedzieć, kto, co i jak, co tam nie ma, dostać [...]. Właśnie mówię panu, że to instytucja, to instytucja, a po prostu dzień a noc. [BEN 1.5]

Pomoc udzielana przez organizacje pozarządowe traktowana jest jako wsparcie uzupełniające w stosunku do niewydolnego systemu opieki zdrowotnej i prywatnych wydatków samych niepełnosprawnych. Dlatego formy udzielania tego wsparcia są przez te osoby zazwyczaj przyjmowane bez zastrzeżeń i dodatkowych oczekiwań, w takiej formule, jak proponuje dana organizacja pozarządowa.

Natomiast **przedstawiciele samych NGO, jak i jednostek administracji publicznej**, wskazywali na to, że tego typu instytucje o charakterze społecznikowskim zawiązywane są głównie w celu zaspokojenia określonych potrzeb specyficznej grupy osób (w tym wypadku z określoną niepełnosprawnością lub niepełnosprawnościami), a założyciele mają zazwyczaj osobisty interes w rozwiązaniu leżącego u podstaw problemu. Dlatego, z jednej strony, posiadają lepsze rozeznanie w hierarchii ważności priorytetów wsparcia, a także najbardziej efektywnych dostępnych metod ich zaspokojenia, a w dodatku są bardziej zaangażowani w powodzenie podjętych przedsięwzięć niż urzędnicy niezwiązani ze swoją pracą tak osobiście.

Uzależnienie finansowania organizacji pozarządowych od środków publicznych

Zarówno **przedstawiciele NGO, jak i samorządu**, akceptowali zasadniczo bez zastrzeżeń model zlecenia części zadań z zakresu wspierania niepełnosprawnych na zewnątrz, w ramach ustalonej procedury konkursowej. Uznając, że wobec trudnej sytuacji finansowej organizacji, świadczenie jakiegokolwiek wsparcia jest możliwe wyłącznie przy wsparciu ze strony samorządu. Potwierdzają to również zamieszczone powyżej dane o kondycji finansowej i kierunkach współpracy całego trzeciego sektora w Polsce.

Organizacje są najbliżej ludzi, mają najbliższy kontakt, bo one są fizycznie, prawda? [...] Dlatego, moim zdaniem, największa rola jest tutaj od strony fundacji, właśnie organizacji pozarządowych [...] i są do tego właśnie te organizacje pozarządowe, gdzie pomagają tym osobom niepełnosprawnym. No, ale organizacje to same za siebie dużo nie zrobią, jeżeli nie mają na to finansów. [NGO 1]

Naszym takim motywatorem było to, żeby stworzyć program, który będzie regularny, będzie można systematycznie tą rehabilitację kontynuować, będzie można objąć grupę osób opiekę, właśnie nie na 3 miesiące, nie na 5 miesięcy, tylko na dłużej. Po to, żeby, no, żeby ta rehabilitacja miała sens. [NGO 2]

Zarówno z tego, **co mówili ich przedstawiciele w wywiadach, jak i ze sprawozdań finansowych organizacji pozarządowych, wynika, że te starsze bazują w swojej działalności na finansowaniu ze strony PFRON** oraz jednostek samorządu terytorialnego (np. środki urzędu miasta), a organizacje młodsze bardziej stawiają na promocję swojej aktywności i pozyskują większe przychody z innych źródeł, m. in. z 1% podatku i od sponsorów. Jednak

wszystkie wskazują na istotny udział środków publicznych w pokryciu kosztów różnego typu organizowanych wydarzeń i rodzajów wsparcia dostarczanego podopiecznym. Otrzymanie dofinansowania i jego wysokość w wyraźny sposób warunkuje, czy organizacja dane przedsięwzięcie rozpocznie i w jakim zakresie będzie je realizować (w wypadku pozyskania mniejszej ilości środków nowe zaplanowane projekty ulegają albo redukcji, albo całkowitemu zawieszeniu). Tym bardziej, że organizacje (zwłaszcza o wiekowym rodowodzie), raczej nie posiadając wykwalifikowanych kadr myślących projektowo, a niekiedy wiedzy o nowych możliwościach, poprzestają na już wdrożonych sposobach pozyskiwania środków, unikając poszukiwania alternatyw (np. środki unijne traktowane są jako trudne do zdobycia, wymagające rozległej wiedzy i zaangażowania).

Specyficzne realia funkcjonowania organizacji pozarządowych w systemie oraz wzory współpracy z jednostkami administracji publicznej

Relacje między organizacjami a administracją mają dość różnorodny charakter, a współpraca między nimi przybiera mniej lub bardziej ściśle formuły. **W znacznym stopniu sprowadzają się one jednak do aplikowania o dofinansowania na konkretne przedsięwzięcia i następnie sprawozdawania i rozliczania się z ich realizacją.** Chociaż obie strony oceniają tę współpracę dobrze, jednocześnie wskazują (wielokrotnie podnoszoną w wywiadach) potrzebę intensywniejszej wymiany informacji. Przedstawiciele administracji niewiele wiedzą o przestrzeni działalności organizacji, której akurat ich jednostka nie dofinansowywała.

Zarówno odnosząc się do konkretnych realizowanych projektów, jak i ogólnych ocen systemu wsparcia niepełnosprawnych w Polsce, **w wypowiedziach przedstawicieli NGO, jak i urzędników, przewija się wątek istotności nieformalnych relacji, wpływających na jakość współpracy między instytucjami.** Obie strony najczęściej znają się dobrze ze zrealizowanych wcześniej działań (a przedstawiciele administracji są zapraszani na organizowane przez NGO wydarzenia artystyczne) i ta znajomość poniekąd utrwała dobre kontakty. W tym kontekście wskazywano, że to dzięki sieci kontaktów i dobrej woli konkretnych ludzi udaje się pomóc osobom, które nie mogą otrzymać efektywnego wsparcia od strony systemu. Kontakty między głównymi aktorami mają zazwyczaj formę spontanicznych i nie do końca umocowanych formalno-prawnie spotkań przedstawicieli jednostek administracji i NGO-sów (organizowanych nieregularnie w zależności od potrzeb lub pojawiających się nowych informacji).

Natomiast **rozmówcy pytani o mechanizmy ulepszające tę współpracę** przede wszystkim wskazują dobrą wolę i zaangażowanie konkretnych osób, jako czynnik podstawowy. Dodatkowo pracownicy NGO dużą wagę przypisywali potrzebie z jednej strony większej elastyczności, a z drugiej jednoznaczności

w interpretowaniu przepisów i podejmowaniu decyzji. Szczególnie procedury programów PFRON uznawane były przez nich za nadmiernie usztywnione i zbiurokratyzowane, a niekiedy wręcz niezrozumiałe (także dla pracowników regionalnych oddziałów PFRON). Z drugiej strony, wiele wypracowanych dobrych praktyk w zakresie współpracy ulega stopniowo instytucjonalizacji, np. nieformalne spotkania i wymiana doświadczeń przekształcają się w funkcjonującą cyklicznie platformę wymiany informacji, co jest szczególnie istotne w kontekście sygnalizowanej przez niektórych respondentów trudności w przepływie informacji pomiędzy instytucjami. Podkreślano jednak brak systemowych rozwiązań w tym obszarze i działanie raczej *ad hoc* niż o charakterze strategicznym, jednocześnie nie akcentując wyraźnie potrzeby zmian w tym zakresie.

Staramy się współpracować. Jeżeli chodzi o współpracę z MOPS-ami, GOPS-ami, czy innymi takimi [...] Nie chcę powiedzieć „musimy”, ale jesteśmy w jakiś sposób wszyscy od siebie zależni [...] I dużo zależy od człowieka po drugiej stronie. Taka jest prawda. Bo jakby mamy ustawy i są przepisy, na podstawie których funkcjonujemy i staramy się ich trzymać, natomiast to, czy ta współpraca układa się dobrze, czy źle...dużo zależy od tego, na ile jest ktoś po drugiej stronie. [NGO 2]

Pojawiają się głosy (wśród obu kategorii badanych) o potrzebie aktywniejszego włączania organizacji pozarządowych w konsultowanie opracowywania rozwiązań w zakresie usprawniania polityki wsparcia osób z niepełnosprawnościami, ale brakuje wśród wypowiadających się klarownych pomysłów, jak zrobić to w sposób efektywny.

W mojej ocenie trzeba w jeszcze większym stopniu [...] zwiększyć partycypację w decyzji odnośnie podziału środków środowiska osób niepełnosprawnych, czy przez organizacje pozarządowe, czy jakieś inne sposoby. Na pewno trzeba to mnożyć, bo dzięki temu w o wiele większym zakresie doprowadzamy do tego, że ci, którzy są potencjalnymi beneficjentami, poprzez swoje reprezentacje mają wpływ na to, co ich będzie dotyczyło. [SAM 10]

No wszyscy muszą współpracować, wyznaczyć wspólne cele, no, niestety, mało jest tych programów regionalnych, prawda? Jeżeli już zarządzanie ma być z poziomu centralnego, to też współpracę jakby z niższymi poziomami, prawda?

Jeżeli chcemy, żeby organizacje pozarządowe troszkę nas wyręczały, czy wspierały realizację naszych obowiązków, to też musimy troszkę partycypować w tych kosztach i myślę, że to jest ważne. Jeżeli będziemy poważnym partnerem, który będzie współfinansował i przejmował przez to odpowiedzialność za pomoc, no to też będzie pomyslna współpraca. Natomiast jeżeli będziemy tylko patrzeć, żeby były realizowane cele przy niewielkim wsparciu finansowym albo zerowym wsparciu, no to niewiele możemy zdobyć. [SAM 3]

Jako takie forum wymiany informacji i demokratycznego podejmowania decyzji niekiedy rozpatrywane są Społeczne Rady ds. Osób Niepełnosprawnych, choć sami badani podkreślają, że w wielu przypadkach

ich rola jest bardzo ograniczona przez niewielkie możliwości nacisku, a w praktyce także przez obiektywne niedostatki natury ekonomicznej (brak większej ilości środków w systemie skutkuje tym, że choć Rady według przepisów m. in. opiniują proporcje rozdziału środków na konkretne wsparcie, to w praktyce zazwyczaj muszą zaakceptować zastane realia):

Jeżeli my przedstawiamy propozycję, i tak szczerze mówiąc: pracujemy ileś tam lat i wiemy, na jakie zadania najwięcej środków jest potrzeba, to jeżeli tym doświadczeniem się przed tą radą podzielimy i powiemy, w jaki sposób... Wiadomo, że ja muszę przedstawić, ile mamy środków, jakie mamy zapotrzebowanie na poszczególne zadania i przedstawimy tą propozycję. To oni mogą teoretycznie ją zakwestionować, ale co mogą zrobić, jak nie ma tych środków. [SAM 1]

W części miejscowości funkcjonują też pełnomocnicy ds. osób niepełnosprawnych lub komisje, np. opiniujące planowane inwestycje pod kątem dostępności dla tych osób. Jednak ich obecność zależy od decyzji władz lokalnych, a charakter działalności ma wymiar przede wszystkim doradczy, a głos ten nie zawsze jest traktowany jako wiążący.

Trzeci sektor, uzupełnienie czy przedłużenie administracji?

Wchodząc głębiej w analizę współdziałania, na podstawie tego, jak sprawozdawana jest realizacja efektów projektów realizowanych na rzecz osób z niepełnosprawnościami i jak do ich oceny podchodzą przedstawiciele administracji (w tym także PFRON), widać, że symbioza tych dwóch sektorów do pewnego stopnia zatarła podział między nimi i doprowadziła do utrwalenia pewnych negatywnych wzorów, mogących wpływać niekorzystnie na efektywność wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Mianowicie organizacje **pozarządowe starają się w opisach swoich działań (na papierze) wykazać jak najwięcej działań odpowiadających kryteriom narzuconym przez procedury uzyskiwania dofinansowań i później za wszelką cenę potwierdzić skuteczność przedsięwzięcia** (by móc liczyć na kolejne dofinansowania).

Zawsze jest lepiej gazetę wydać niż, niżeli nie wydać i po prostu nie robić nic. To jest dla mnie sprawa oczywista. [NGO 1]

Oczywiście, po to się te szkolenia prowadzi, że one muszą mieć jakiś efekt, przeprowadzanie tych szkoleń. [NGO 3]

Z drugiej strony **przedstawiciele administracji, opiniując wydatkowanie środków, nie zawsze mają możliwości i kompetencje (a nawet determinację) do oceny rzeczywistych efektów przedsięwzięcia**. Bazując przede wszystkim na informacjach przekazanych przez organizację i zgodności wydatków z opisanymi w budżecie działaniami. Będąc współodpowiedzialnymi za przydział środków, sami też dążą do potwierdzenia, że zostały one wydane w sposób należyty i niekiedy zgadzają się na drobniejsze niedociągnięcia.

Zarówno przedstawicielom administracji, jak i NGO, wydaje się przyświecać filozofia, że każde działanie na rzecz niepełnosprawnych z zasady przynosi pozytywny efekt, więc nie warto nadmiernie skupiać się na jego ocenie, która jest problematyczna i wymaga dużych nakładów sił i środków.

Każda inicjatywa, która może się przyczynić do tego, żeby osoby z niepełnosprawnością lepiej funkcjonowały, jest godna, że tak powiem, wsparcia, promocji. Więc jak najbardziej pozytywnie ja odnoszę się do tych inicjatyw. [SAM 3]

No, ja myślę tak, że w ramach tych sił, które posiadamy, to są bardzo ograniczone możliwości, bo robienie w zasadzie to, co można by było zrobić? Jakies ewentualnie badania ankietowe na rzecz tych osób by rozsyłać. A bardzo często jest prawie nieosiągalne, żeby uzyskać określone informacje od tych osób. Trzeba by było pojechać i byśmy musiały do tych osób dotrzeć po zakończeniu każdego zadania i zbadać. A my mamy tyle zadań, tyle do wydatkowania środków, a nasza etatowa obsada jest tak niewielka, że naprawdę jest nam trudno. A po drugie, nikt nie wymaga od nas tego jeszcze po zakończeniu tych określonych zadań. Bo jak robimy określone sprawozdania i wykazujemy, ile osób skorzystało i w jaki sposób skorzystało. [SAM 1]

Zobowiązani do tego, żeby właśnie zbadać, że te 20% musi uzyskać zatrudnienie i to jest przez okres do trzech miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie. Jeżeli ta osoba podejmuje pracę w okresie do trzech miesięcy, jak zakończyła udział w projekcie, to uznajemy, że to projekt miał wpływ na to, że ona znalazła pracę. [SAM 12]

W celu podsumowania roli oraz mocnych i słabych stron organizacji pozarządowych w systemie wsparcia osób z niepełnosprawnościami, można odnieść omówione powyżej cechy do stylów działania organizacji pozarządowych zaproponowanej przez Piotra Glińskiego, a omówionej krótko w teoretycznym wprowadzeniu do artykułu. W tym kontekście organizacje funkcjonujące w obszarze wsparcia osób z niepełnosprawnościami stanowią **hybrydę składającą się z elementów stylu trzeciosektorowego** (głównym motorem ich funkcjonowania jest organizacja projektów i wydarzeń), **symbiotycznego** (organizacje te funkcjonują w bliskich relacjach z jednostkami administracji publicznej, są uzależnione od przydzielanych przez nie środków oraz silnie uwarunkowane tą samą logiką działania) **oraz „nawróconego” i nostalgicznego** (choć są zmuszane do przejmowania myślenia celowo-efektowego i pozornie je akceptują, to w rzeczywistości częściowo tkwią jeszcze w mentalności PRL-u: przywiązują wagę do kontaktów osobistych we współpracy z podmiotami publicznymi, niekiedy wręcz wykazują tęsknotę za większą opieką państwa i jego udziałem w finansowaniu ich działalności, a przy wyborze personelu do realizacji zadań czasem decydują nie względy merytoryczne, ale relacje z władzami organizacji). W związku z tym można postawić i obronić tezę, że choć w przypadku wspierania osób z niepełnosprawnościami NGO są ważnym jego elementem, to zasadniczo nie spełniają one roli autonomicznego aktora, tylko funkcjonują w zastanych ramach,

powielając logikę sterowanej przez państwo polityki społecznej, co dodatkowo utrwala niekorzystne wzory działania.

Bibliografia

- Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna” 2005, Nr 10
- Gąciarz B., *Lokalne instytucje samorządowe i organizacje pozarządowe jako aktorzy systemu wsparcia dla osób niepełnosprawnych. Diagnoza i rekomendacje*, „III Sektor” 2009, Nr 16, Warszawa, ISP
- Gąciarz B., Ostrowska A., Pańków W., *Integracja społeczna i aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych zamieszkałych w małych miastach i na terenach wiejskich. Uwarunkowania sukcesów i niepowodzeń*, Warszawa, IFiS PAN, 2008
- Jackson G., *Actors and Institutions*, „Working Paper Series”, University of Bath, 2009, dostępny: <http://www.bath.ac.uk/management/research/papers.htm>, [dostęp z dnia: 29.01.2014]
- Kołaczek B., *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, Warszawa, IPiSS, 2010
- Krynicka H., *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (new public management)*, „Studia Lubuskie” 2006, Nr 2, PWSZ
- Lejzerowicz M., Książkiewicz I., *Osoba z niepełnosprawnością a instytucje pomocowe*, Wrocław, Gaskor, 2012
- Makowski G., *Zmiana czy stagnacja? Polityka państwa wobec organizacji pozarządowych po wyborach w 2007 roku*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2009
- Scharpf F. W., *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism In Policy Research*, Colorado/Oxford, Westview Press, 1997
- Więckiewicz K., Wardęga A., *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, http://www.pozYTEK.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf, [data dostępu: 29.01.2014]

Raporty

- Gliński P., *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy polityki publicznej?*, 2006, dostępny: <http://biblioteka.kijowski.pl/glinski%20piotr/grupy.pdf>, [dostęp z dnia: 29.01.2014]
- Herbst J., Przewłocka J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2011
- Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej, *Potencjał Małopolskich Organizacji Pozarządowych. Część I: Raport z badań ilościowych*, Kraków, ROPS, 2010
- Przewłocka J., *Polskie organizacje pozarządowe 2012*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2013
- Przewłocka J., Adamiak P., Herbst J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2013