



Elementy modelowej współpracy międzysektorowej – najlepsze praktyki z zakresu współpracy międzysektorowej

Wprowadzenie

Pytanie o to, czy możliwa jest bardzo dobra lub modelowa współpraca między samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi, nie jest bezpodstawne, gdyż między administracją samorządową a organizacjami non-profit istnieje wiele różnic. Podstawową jest ta, że w zaspokajaniu potrzeb społecznych samorząd musi kierować się interesem ogólnospołecznym. Z kolei organizacje non-profit w głównej mierze kierują się zasadą zaspokajania rzeczywiście istniejących, niekiedy subiektywnych potrzeb lokalnych grup społecznych czy jednostek. Oba podmioty są reprezentantami społeczności lokalnej, ale o ile samorząd i jego władze tworzone są z mocy prawa, o tyle organizacje zwykle powstają jako odpowiedź na niezaspokojone potrzeby społeczności lokalnej. Owe różnice stanowią jednak dodatkowy argument na rzecz współpracy. Obydwa podmioty mogą bowiem nawzajem uzupełniać swoje działania. Partnerska współpraca może przyczynić się do stworzenia zróżnicowanych możliwości zaspokajania potrzeb społecznych, których nie byłby w stanie osiągnąć żaden z podmiotów osobno¹.

Niniejszy artykuł został opracowany w oparciu o raport *Współpraca między organizacjami pozarządowymi a samorządem terytorialnym w województwie lubelskim w opinii przedstawicieli trzeciego sektora*². Raport sporządzono na podstawie badań przeprowadzonych w ramach projektu *Obywatelski LOS – budowanie mechanizmów rzecznictwa obywatelskiego i monitorowania działań jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim*. Badanie miało charakter jakościowy. Zostało przeprowadzone techniką wywiadu pogłębionego. Zasadniczym celem było zbadanie jakości relacji między organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego w województwie lubelskim. Czytelników chcących dowiedzieć się więcej na temat wyników badań zapraszam do lektury raportu³. W artykule postaram się odpowiedzieć przede wszystkim na pytanie: od jakich czynników

¹ Por. *Zasady, programy i formy współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych. Poradnik dla samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych*, red. P. Frączak i in., Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Poznań 1998, s. 5.

² A. Biały, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi a samorządem terytorialnym w województwie lubelskim w opinii przedstawicieli trzeciego sektora. Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu „Obywatelski LOS – budowanie mechanizmów rzecznictwa obywatelskiego i monitorowania działań jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim”*, Lublin 2008.

³ Zob. Tamże.





najczęściej zależy wysoki poziom współpracy między administracją samorządową a sektorem pozarządowym w województwie lubelskim?

Podstawowe warunki dobrej współpracy

Zacytowanie najciekawszych wypowiedzi badanych mówiących o bardzo dobrej i modelowej współpracy zajęłoby zapewne dodatkowe kilkanaście stron. W niniejszym artykule ograniczę się jedynie do przedstawienia zasadniczych opinii respondentów na ten temat. Zdaniem badanych bardzo dobry lub zaawansowany model współpracy międzysektorowej nie jest częstym zjawiskiem na Lubelszczyźnie. Nie mniej jednak ten stan rzeczy sukcesywnie zaczyna się zmieniać. Dzięki środkom unijnym, norweskim, rządowym itp. coraz częściej można zauważyć różnego rodzaju wspólnie podejmowane inicjatywy. W wielu przypadkach jednak, to wręcz narzucany przez grantodawców wymóg realizacji projektu w partnerstwie z jakąś instytucją, zmusił organizacje pozarządowe i jednostki samorządowe do podejmowania ściślejszej współpracy ze sobą. Dobrze ilustruje to wypowiedź jednego z badanych, który podkreślał, że udana współpraca między administracją samorządową a sektorem non-profit w dużej mierze wynika ze strategicznych programów, które kładą nacisk na realizację inicjatyw lokalnych w partnerstwie z inną organizacją, instytucją publiczną, bądź z sektorem przedsiębiorców:

Wywiad 24: (...) to wymusił Program Integracji Społecznej. To nie to, że gminy są mądre i wójtowie, tylko wymuszenie formalne tego programu. Warto o tym wspomnieć.

Na podstawie analizy wyników badań można wyróżnić następujące zasadnicze elementy, dzięki którym lokalna współpraca może być nawet modelowa:

- wola współpracy,
- wzajemne zaufanie,
- wiedza o sobie nawzajem,
- dobra komunikacja,
- partnerskie podejście.

Są to czynniki, które najczęściej pojawiały się w wypowiedziach badanych. Do powyższej listy można dodać jeszcze wiele innych elementów, dzięki którym współpraca między samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi jest na wysokim poziomie. Jednakże powyższe wydają się być fundamentalnymi. Bez woli współpracy, wzajemnego zaufania, wiedzy o sobie nawzajem, dobrej komunikacji i partnerskiego podejścia współpraca po prostu stoi pod znakiem zapytania. Kwestią dyskusyjną jest także to, na ile czynniki finansowe, czyli niski budżet, a nawet brak środków finansowych wielu, szczególnie małych i niedoświadczonych organizacji może mieć wpływ na jakość współpracy. Problemy te zwykle nie dotyczą dużych organizacji, silnych pod względem finansowym, jak i kadrowym.





Dla samorządu mogą być one partnerem, któremu można zaufać, z którym można współpracować. Nowo powstające i niewielkie organizacje są w gorszej sytuacji. Niekiedy potrzebują długiego czasu na udowodnienie administracji samorządowej, że są partnerem godnym zaufania i są w stanie wywiązać się z powierzonych im zadań. W opinii badanych organizacje, które mają problemy z utrzymaniem się na rynku lokalnym często dla samorządu nie są wiarygodnym partnerem do współpracy. Z kolei brak możliwości współpracy pociąga za sobą ryzyko wspierania już i tak silnych organizacji, a marginalizowania małych i niedoświadczonych, które stanowią większość trzeciego sektora. Nie mniej jednak warto zwrócić uwagę, że tam gdzie występuje bardzo dobra współpraca rozróżnienie na sektor pozarządowy, przedsiębiorczy i samorządowy praktycznie nie odgrywa istotnej roli w momencie podejmowania wspólnych inicjatyw. Wszystkie lokalne podmioty, nie tylko silne, lecz także małe, nowo powstające, czy też grupy nieformalne mogą brać udział w inicjowaniu ważnych przedsięwzięć w lokalnej społeczności. Podkreślali to szczególnie ci badani, którzy mówili wręcz o modelowej współpracy:

Wywiad 22: My już na naszym terenie mówimy nie „ja” tylko mówimy „my”, że „my” to wspólnie robimy.

Preferowany sposób współpracy organizacji non-profit z samorządem terytorialnym

Badanym przedstawicielom sektora pozarządowego zadano ponadto pytanie, w jaki sposób – ich zdaniem – najlepiej podejmować współpracę. Czy lepiej powołać wspólną reprezentację branżową (np. reprezentującą organizacje, które działają na rzecz osób niepełnosprawnych), czy powołać wspólną reprezentację ponadbranżową (np. związek stowarzyszeń), czy też podejmować współpracę z samorządem pojedynczo? Z wypowiedzi respondentów nie da się jednoznacznie wyodrębnić jednej, najbardziej pożądanej opcji współpracy trzeciego sektora z administracją samorządową. Badani bardziej przychylali się do federacji branżowych, które sprawdzałyby się w miastach i które mogłyby podejmować współpracę np. z poszczególnymi wydziałami miasta. Innym jednak trudno byłoby określić, do jakiej branży mogliby należeć, więc wybierali opcję federacji ponadbranżowej, która ich zdaniem wystarczyłaby do sprawnego przepływu informacji i podejmowania wspólnych działań. Jeszcze inni badani, działający szczególnie w gminach wiejskich nie widzą sensu w powoływaniu federacji branżowych, czy ponadbranżowych, gdyż na ich terenie jest niewiele organizacji pozarządowych. W opinii tych osób federacje ponadbranżowe sprawdzałyby się raczej przy podejmowaniu współpracy



z administracją na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, a w gminach wiejskich większą korzyścią byłoby zawieranie trójsektorowych partnerstw.

Dlaczego warto współpracować?

Jednym z głównych problemów polityki społecznej w Polsce jest rozproszenie odpowiedzialności pomiędzy różne instytucje. Konsekwencją tego faktu jest brak przepływu informacji między podmiotami odpowiedzialnymi za pomoc osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym. Jednocześnie nadal w wielu gminach czy miastach brakuje podejścia strategicznego, długofalowych i zintegrowanych działań różnych instytucji. Gminne i powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych funkcjonują najczęściej formalnie, bo są wymagane ustawowo, ale się ich nie wykorzystuje, przez co nie spełniają swojej roli służąc skuteczniejszemu przeciwdziałaniu problemowi wykluczenia.

Samorząd bez pomocy innych lokalnych instytucji nie jest sam w stanie realizować założeń opracowanych w strategii. Potrzebowałby na to dużo czasu i nie małych środków finansowych. Do sprawnej realizacji wspólnie opracowanej strategii powinny być zaangażowane wszystkie zainteresowane instytucje oraz jak najszersze grono społeczności lokalnej. Potrzebne są zatem zintegrowane działania, które będą wprowadzały nie tylko doraźne, ale kompleksowe rozwiązania. Integracja niektórych służb publicznych i pozarządowych skupia na sobie rosnącą uwagę rządów wielu państw europejskich. Wynika to przede wszystkim ze spostrzeżenia, że brak integracji usług świadczonych przez te instytucje często nie służy interesom beneficjentów i ich rodzin lub opiekunów. Niektórzy badani respondenci zwracali uwagę na ten problem i jednocześnie potwierdzali, że tam gdzie działania są jakoś zintegrowane, zyskiwały na tym nie tylko instytucje, ponosząc mniejsze koszty, lecz przede wszystkim sami beneficjenci, którym określone usługi były świadczone:

Wywiad 2: Partnerstwo jest ogromnie trudną rzeczą, to mogę potwierdzić. Natomiast jest naprawdę przełomowe jeśli chodzi o walory tejże współpracy, a konkretnie myślę tutaj o kliencie, który może skorzystać z kompleksowych usług oferowanych przez wszystkie instytucje, które ze sobą jakoś współpracują. O wiele łatwiej obsłużyć takiego klienta kompleksowo, tzn. że nie będzie musiał szukać informacji w jednym urzędzie, a znajdzie ją w drugim. Wymiana informacji, komunikacja między pracownikami tychże instytucji, to jest właśnie walor takiej współpracy, wymierny, odczuwalny na tym najniższym poziomie gdzie zapomina się tak naprawdę o szarym kliencie.

Potwierdza to także literatura dotycząca integracji publicznych i pozarządowych służb społecznych, która najczęściej wskazuje na takie korzyści wynikające z integrowanych działań, jak „zwiększenie





szybkości reakcji na pojawiające się problemy; uproszczenie procesów decyzyjnych poprzez zmniejszenie liczby zaangażowanych w nie decydentów; lepsze wykorzystanie dostępnych środków; redukcja nieporozumień w komunikowaniu się i poprawa satysfakcji ze świadczonych usług”⁴.

Czy warto zatem podejmować współpracę? To pytanie niejednokrotnie stawiają sobie przedstawiciele zarówno administracji publicznej, jak i sektora pozarządowego. Wielu z nich odpowiada twierdząco: „warto współpracować”. Tam bowiem gdzie działania są zatowarowane i podejmowane w oderwaniu od tego, co robią inne instytucje, często wręcz w oderwaniu od rzeczywistych potrzeb lokalnej społeczności, nie przynoszą pożądanych efektów. Sukcesy w dużej mierze zależą od tego, czy na szczeblu lokalnym podejmowana jest wszechstronna współpraca, nie tylko z lokalnym samorządem, ale i z jednostkami mu podległymi czy nawet z sektorem przedsiębiorców. Organizacje pozarządowe, czy samorządy, które nie współpracują ze sobą zwykle podejmują działania krótkookresowe, doraźne, zaspokajające tylko najpilniejsze potrzeby grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, zamiast wspólnie diagnozować i adresować swoje działania do większej grupy społecznej, która przecież także mogłaby w jakiś sposób wspomóc działania współpracujących ze sobą samorządów i organizacji. Nie bez znaczenia jest także fakt, że dla wielu grup defaworyzowanych, a szczególnie tym na poziomie lokalnym, zajmujące się nimi organizacje pozarządowe są często jedynymi wyrazicielami ich potrzeb i interesów. Można powiedzieć, że organizacje non-profit, które dostrzegają te potrzeby społeczne, często odgrywają rolę „reportera interwencyjnego”, ukazującego skalę pomijanych czy marginalizowanych problemów. Poprzez zinstytucjonalizowanie, organizacje te stają się podmiotem zdolnym do bardziej profesjonalnego bronięcia praw określonej grupy społecznej⁵. Samorząd, który chce skutecznie docierać do poszczególnych mieszkańców społeczności lokalnej, szczególnie tych zagrożonych wykluczeniem społecznym, nie może ignorować organizacji pozarządowych, czy grup nieformalnych, które przecież często znajdują się bliżej problemów społeczności lokalnej. Organizacje pozarządowe bowiem skuteczniej potrafią projektować rozwiązania w tych obszarach, w których działają. Często na bazie wieloletnich doświadczeń są w stanie wypracować modele pracy z beneficjentami, odpowiednie standardy jakości wykonywanych usług niezbędnych do skutecznego działania. We współpracy z innymi lokalnymi instytucjami skutecznie mogą działać w interesie swoich beneficjentów. Trzeci sektor ma zatem tę specyficzną właściwość, że wypełnia przestrzeń między instytucjami administracji publicznej

⁴ B. Munday, *Integracja usług socjalnych w Europie. Raport Briana Munday z Uniwersytetu Kent w Wielkiej Brytanii*, konsultanta CS-US, Canterbury 2007, s. 9.

⁵ Por. M. Rogaczewska, J. Tyrowicz, *Organizacje pozarządowe na rynku pracy: unikatowe grupy czy uniwersalne kompetencje? Podsumowanie badania jakościowego (studiów przypadku)*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2006, s. 28.





a formami życia pojedynczych obywateli. Stąd też nie powinien być on pomijany przez samorządowców chcących skutecznie rozwiązywać problemy społeczności lokalnej.

Tam gdzie tej współpracy między samorządem a trzecim sektorem nie ma, a występuje tylko współistnienie, a w niektórych przypadkach nawet rywalizacja, działania podejmowane, by pomóc potrzebującym lub zaspokoić potrzeby lokalnej społeczności staną się mało skuteczne. W konsekwencji prawdziwymi przegranymi staną się nie podmioty, które ze sobą rywalizują, lecz beneficjenci. Z kolei sprawniejsza współpraca, w której występuje koordynacja działań, sprzyja lepszej diagnozie potrzeb społeczności lokalnej i zastosowaniu właściwszych rozwiązań.

Podsumowanie

Analiza wyników badań pokazuje, iż na Lubelszczyźnie nie ma jednolitego modelu podejmowania współpracy między samorządem a organizacjami pozarządowymi. Inaczej ta współpraca wygląda w Mieście Lublinie, gdzie jest ponad 1200 organizacji pozarządowych działających na różnych obszarach, a inaczej w małych miasteczkach, czy na wsiach gdzie tych organizacji jest niewiele i gdzie przeważają nieformalne grupy samopomocowe. Zaawansowany model współpracy nadal rzadko jest spotykany na Lubelszczyźnie. Tam jednak gdzie występuje, istnieją partnerstwa trójsektorowe, w których współpracują ze sobą samorządowcy i urzędnicy jednostek im podległych, przedsiębiorcy oraz pracownicy i wolontariusze sektora pozarządowego. Istnieją sprawne sieci wymiany informacji, wspólnie powstają wnioski na dofinansowanie zadań potrzebnych z punktu widzenia lokalnej społeczności, organizowane są spotkania przełamujące wzajemne stereotypy i uprzedzenia. Zrodziło się tam wzajemne zaufanie, które stanowi podstawę do rozwoju wszystkich partnerów, co w rezultacie powoduje, że wspólnie podejmowane działania skutecznie potrafią przewycięzać newralgiczne problemy, wymagające nie doraźnych, lecz kompleksowych rozwiązań. Dorobek tych regionów, gdzie udało się wypracować skuteczny mechanizm współpracy jest imponujący. Szkoda tylko, że większa część Lubelszczyzny nie może się nim pochwalić. Jedno nie ulega wątpliwości – i było to też poruszane w wypowiedziach respondentów – „jest coraz lepiej”, wysiłki w celu zwiększenia zakresu i usprawnienia współpracy między administracją publiczną a trzecim sektorem w województwie lubelskim idą w dobrym kierunku, lecz bez woli współpracy, wzajemnego zaufania, wiedzy o sobie nawzajem, dobrej komunikacji i partnerskiego podejścia oraz finansowego i pozafinansowego wsparcia współpraca między trzecim sektorem a administracją samorządową będzie bardzo utrudniona.

Arkadiusz Biały

