

Stanisław Kamiński

Wydział Nauk Ekonomicznych
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu¹

Badania relacji międzysektorowych w Polsce w kontekście polityki społecznej

Streszczenie

Zakres i formy relacji międzysektorowych stanowią jeden z czynników wpływających na efekty realizacji zadań publicznych, w tym z zakresu polityki społecznej. Artykuł przedstawia wyniki przeglądu badań dotyczących relacji międzysektorowych w Polsce prowadzonych w latach 2014–2016. Projekty badawcze zostały sklasyfikowane według zakresu przedmiotowego, podmiotowego, czasowego i przestrzennego, celu oraz metody badawczej. Analiza założeń metodycznych wykazała, że porównywalność danych pochodzących z poszczególnych źródeł jest bardzo ograniczona. Ponadto zaprezentowano wybrane wyniki badań oraz sformułowano rekomendacje dotyczące kierunku rozwoju badań w omawianym obszarze.

Słowa kluczowe: relacje międzysektorowe, sektor publiczny, sektor rynkowy, sektor non-profit, badania, metodyka

¹ Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław; adres elektroniczny autora: stanislaw.kaminski@ue.wroc.pl.

Wprowadzenie

Z podmiotowego punktu widzenia współcześnie na zaspokajanie potrzeb społecznych mają wpływ jednostki i inicjatywy tworzące tak zwany sektor nieformalny oraz podmioty należące do sektorów: publicznego, rynkowego i non-profit². Społeczne i ekonomiczne efekty współistnienia tych zróżnicowanych podmiotów zależą od wielu czynników. Należą do nich, oprócz między innymi cech konstytutywnych oraz udziału poszczególnych sektorów w określonych obszarach życia społecznego i gospodarczego, również rodzaj i zakres relacji międzysektorowych (Kamiński, 2011). Istotne jest zatem nie tylko to, jakie podmioty swymi działaniami wywierają wpływ na otaczającą nas rzeczywistość, ale również to, w jakim stopniu i w jaki sposób podejmują one współpracę. W tej sytuacji świadome kształtowanie polityki społecznej powinno opierać się także na ilościowej oraz jakościowej diagnozie powiązań występujących między podmiotami funkcjonującymi w oparciu o zróżnicowane zasady, cele i wartości.

W Polsce jest obecnie dostępna wiedza na temat wielu aspektów zaangażowania sektorów publicznego, rynkowego i non-profit w poszczególnych obszarach polityki społecznej. Pochodzi ona głównie z badań statystyki publicznej³, rejestrów administracyjnych będących w dyspozycji resortów przedmiotowo powiązanych z polityką społeczną (np. System Informacji Oświatowej oraz Rejestr Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą), badań i opracowań naukowych (np. Grewiński, 2009) oraz badań realizowanych przez niepubliczne ośrodki badawcze⁴. Wymienione źródła dostarczają przede wszystkim informacji o liczbie i podstawowych cechach podmiotów tworzących poszczególne sektory, a także o zakresie i formach ich udziału w realizacji określonych zadań publicznych. Jednocześnie relatywnie rzadkim przedmiotem badań empirycznych są same relacje międzysektorowe, zarówno w aspekcie ich skali, form, jak też oceny.

Przedmiotem badań relacji międzysektorowych można uczynić różnorakie związki między podmiotami należącymi do określonych sektorów. Zależności te mogą dla przykładu zachodzić w wymiarze prawnym, ekonomicznym lub społecznym. W niniejszym artykule, ze względu na jego przeglądowy charakter, relacje międzysektorowe są rozumiane dość ogólnie — jako różnorodne formy przepływu zasobów materialnych lub niematerialnych między minimum dwoma podmiotami należącymi do co najmniej dwóch różnych sektorów. Z kolei podmioty zdefiniowano jako wyodrębnione formalnie organizacje, czego konsekwencją jest skierowanie uwagi na sektory publiczny, rynkowy i non-profit, z pominięciem jednostek i inicjatyw tworzących sektor nieformalny.

² W niniejszym opracowaniu dla sektora tworzonego przez organizacje pozarządowe przyjęto określenie „sektor non-profit”, kierując się praktyką przyjętą przez statystykę publiczną. W literaturze są zamiennie stosowane różnorodne określenia (m.in. trzeci sektor, sektor pozarządowy), z których każde jest oparte na innym kryterium definicyjnym (Lorentzen, 2010).

³ Są to zarówno dane wynikowe pochodzące z analiz ujętych w *Programie badań statystycznych statystyki publicznej*, jak i opracowania analityczne, których przykład stanowi praca na temat roli sektora non-profit w świadczeniu usług społecznych (Sekuła, Nałęcz, Salacha, 2016).

⁴ Na przykład cykliczne badania realizowane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor.

Celem opracowania jest określenie stanu badań empirycznych nad tak rozumianymi relacjami międzysektorowymi w Polsce, ocena ich spójności metodycznej oraz przedstawienie wybranych wyników badań ilustrujących zakres, formy i ocenę tych relacji, jak również przeszkody stojące na drodze ich rozwoju. Ze względu na znaczną liczbę badań uwzględniających omawiane zagadnienie w artykule skoncentrowano się przede wszystkim na tych, które w najszerszym stopniu obrazują relacje międzysektorowe. Zaprezentowano dane pochodzące z badań pełnych lub prowadzonych na dużych próbach, szczególnie te istotne z punktu widzenia polityki społecznej, a więc dotyczące tych stron i cech relacji międzysektorowych, które w największym stopniu warunkują zaspokojenie potrzeb społecznych.

Klasyfikacja badań relacji międzysektorowych

Badania relacji międzysektorowych, podobnie jak inne badania w ramach nauk społecznych, można klasyfikować ze względu na szereg kryteriów. Ogólnie rzecz biorąc, kryterium wyodrębnienia poszczególnych klas badań mogą stanowić przede wszystkim: zakres przedmiotowy, podmiotowy, czasowy i przestrzenny, cel oraz przyjęta metoda badawcza. Poniżej zaprezentowano rezultaty przeglądu dokonanego w oparciu o te kryteria, uwzględniając powołania na wybrane przykłady przedsięwzięć badawczych.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy

Badania relacji międzysektorowych mogą dotyczyć relacji między podmiotami należącymi do dwóch (publiczny — rynkowy; publiczny — non-profit; rynkowy — non-profit) lub wszystkich trzech sektorów. Wśród tych ostatnich dominują analizy teoretyczne oparte na kryterium funkcjonalnym, które wskazują albo na zalety i wady podmiotów należących do trzech omawianych sektorów, albo też na komplementarność ich działalności (Nagel, 2014). Jednocześnie występuje niedostatek badań o charakterze empirycznym ukazujących w metodologicznie spójny sposób rzeczywisty zakres współpracy oraz przepływy zasobów materialnych i niematerialnych między podmiotami publicznymi, rynkowymi i non-profit.

Zakres badań relacji dwustronnych jest znacznie szerszy. Oprócz analiz dotyczących prawnych, ekonomicznych i społecznych uwarunkowań współpracy, obejmują one również badania empiryczne obrazujące między innymi jej zakres i formy.

Z najbardziej zaawansowanym stanem tego rodzaju badań mamy do czynienia w przypadku relacji sektora publicznego z sektorem non-profit. Badania statystyki publicznej dostarczają informacji o celach, zakresie i formach współpracy oraz jej ocenie dokonanej przez przedstawicieli organizacji pozarządowych (Kazanecka, Kamiński, 2016). Podobny zakres przedmiotowy obejmują badania Stowarzyszenia Klon/Jawor (Adamiak, Charycka, Gumkowska, 2016). Z kolei monitoring funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, realizowany przez Departament Pożytku Publicznego obecnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, przedstawia te zagadnienia z perspektywy podmiotów publicznych (MPiPS, 2014). W założeniu wymienione badania mają w sposób całościowy odzwierciedlać relacje między sektorami publicznym

i non-profit. Ponadto są również realizowane projekty badawcze, których przedmiot zainteresowania stanowi współpraca w poszczególnych obszarach polityki społecznej, na przykład w kulturze (Adamiak i in., 2012; Szlendak, Karwacki, 2015) oraz edukacji (Brzezińska, 2011).

Analizy empiryczne związków między sektorem publicznym i sektorem rynkowym mają bardziej fragmentaryczny charakter. Źródłem wiedzy w tym zakresie są przede wszystkim opracowania oparte na kryterium formy prawnej współpracy. Jako przykład mogą tu posłużyć analizy poświęcone rynkowi zamówień publicznych oraz partnerstwu publiczno-prywatnemu (PPP). Co prawda stroną postępowania o udzielenie zamówienia publicznego może być również podmiot innego rodzaju, jednak rynek zamówień publicznych jest zdominowany przez umowy między podmiotami publicznymi a przedsiębiorstwami. Podstawowe źródło danych o tym rynku stanowią sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (UZP, 2016) oraz dostępny na portalu internetowym UZP Biuletyn Zamówień Publicznych. Badania poświęcone tej formule realizacji zadań publicznych były realizowane między innymi przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) (Kowalewska, Szut, 2014). Natomiast projekty oparte na formule PPP stanowiły w ostatnich latach przedmiot opracowań i raportów wydanych przez Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (Hausner, 2013), PARP (Sobiech-Grabka, 2015), a także Fundację Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz Kancelarię Doradztwa Gospodarczego Cieślak i Kordasiewicz działające na zlecenie Ministerstwa Gospodarki (Korbus, Cieślak, Zalewski, 2013).

Relacje między sektorem non-profit a sektorem rynkowym, w aspektach zakresu, celów, dziedzin, osiąganych korzyści oraz barier współpracy, stanowią obecnie przedmiot badań statystyki publicznej (Wilk, 2016). Poruszają one te zagadnienia z perspektywy organizacji pozarządowych, podobnie jak przywoływane wcześniej badania Stowarzyszenia Klon/Jawor (Adamiak i in., 2016). Z kolei aktywność przedsiębiorstw w zakresie kontaktów z sektorem non-profit stanowi najczęściej przedmiot badań związanych z nurtem społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (Karwacka, 2016). Większość tego rodzaju badań dotyczy jednak tylko przedsiębiorstw określanych jako społecznie odpowiedzialne, a nie całego sektora rynkowego.

Zakres czasowy i przestrzenny

Ze względu na niestałość uwarunkowań prawnych, ekonomicznych, społecznych i innych zakres i formy relacji międzysektorowych ulegają zmianom w czasie. Oznacza to potrzebę prowadzenia badań w dodatkowym wymiarze — z uwzględnieniem dynamiki zjawisk. Na podstawie dokonanego przeglądu należy stwierdzić, że zdecydowana większość realizowanych w Polsce badań ma charakter jednorazowy i dotyczy stanu na dany dzień, określonego roku kalendarzowego bądź inaczej zakreślonego przedziału czasowego związanego najczęściej z okresem wykonywania badania.

Dokonywanie analiz uwzględniających aspekt dynamiczny jest możliwe w oparciu o niektóre administracyjne źródła danych, takie jak przywoływany już monitoring funk-

cjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który jest realizowany od czasu jej wejścia w życie w 2004 roku, oraz publikowane corocznie od 1995 roku dane UZP. Analiza szeregów czasowych w ograniczonym zakresie przedmiotowym jest możliwa na podstawie badań Stowarzyszenia Klon/Jawor realizowanych na losowej, reprezentatywnej próbie od 2002 roku (Dąbrowska, Gumkowska, Wygnański, 2002). Badania statystyki publicznej od kilku lat w coraz szerszym stopniu obejmują swym zakresem relacje międzysektorowe, można zatem oczekiwać, że w przyszłości również będą mogły być wykorzystywane do analiz w wymiarze dynamicznym.

Zakres przestrzenny omawianych badań jest także zróżnicowany. Generalnie rzecz biorąc, administracyjne źródła danych oraz systemowe badania realizowane na podstawie regulacji prawnych mają charakter ogólnopolski. Dotyczy to również badań statystyki publicznej, podstawowych analiz Stowarzyszenia Klon/Jawor oraz badań pretendujących do ukazania w sposób całościowy sytuacji w określonym obszarze, np. w zakresie partnerstw publiczno-prywatnych.

Ze względu na decentralizację realizacji licznych zadań publicznych w Polsce, w tym przede wszystkim świadczenia usług społecznych, podstawowymi podmiotami organizującymi tę działalność są obecnie jednostki samorządu terytorialnego. Stanowi to podstawową przesłankę realizacji wielu badań poświęconych relacjom międzysektorowym w określonych województwach (Grewiński, Karwacki, 2010), powiatach (Fuchs, 2014) i gminach (Przewłocka, Adamiak, 2013).

Cel badania

Badania relacji międzysektorowych w Polsce są prowadzone z różnorodnych przyczyn, co przyczynia się do rozbieżności podstawowych założeń metodycznych. Wśród głównych przesłanek realizacji tych badań należy wymienić: obowiązek prawny, wspieranie rozwoju określonego sektora czy też konkretnych form relacji międzysektorowych.

Przykłady badań realizowanych na podstawie pierwszej przesłanki stanowią przede wszystkim realizowane między innymi na podstawie corocznych programów badania statystyki publicznej oraz monitoring ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Generalnie rzecz biorąc, obowiązek prawny prowadzenia badań jest nakładany w celu wspomaganie realizacji określonego interesu publicznego i/lub zaspokojenia potrzeb informacyjnych publicznych bądź niepublicznych odbiorców danych.

Wspieranie rozwoju trzeciego sektora stanowi jeden z powodów realizacji badań przez Stowarzyszenie Klon/Jawor (Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2016). Z kolei badania relacji między przedsiębiorstwami i organizacjami non-profit często są inspirowane i/lub realizowane przez środowiska zainteresowane rozwojem sektora rynkowego w kierunku zgodnym z założeniami koncepcji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.

Wielość badań i opracowań poświęconych partnerstwu publiczno-prywatnemu w obliczu niewielkiej liczby projektów rzeczywiście realizowanych w Polsce w tej formule (MG, 2016) można tłumaczyć jako wyraz działań zmierzających do upowszechnienia tej formuły relacji międzysektorowych przez zainteresowane strony.

Metoda badawcza

W oparciu o ogólną definicję metody sondażowej, jako polegającej na „zadawaniu ustalonych pytań wybranej z populacji próbie jednostek badania i analizie uzyskanych odpowiedzi” (Sułek, 2002), należy stwierdzić, że większość badań relacji międzysektorowych w Polsce wykorzystuje właśnie tę metodę. Dotyczy to zarówno badań statystyki publicznej, badań realizowanych przez niepubliczne ośrodki badawcze, znacznej części badań naukowych oraz systemów gromadzenia danych administracyjnych, których większość można uznać za specyficzną formę badania ankietowego. Wybór tej metody jest niejako naturalny dla badań o szerokim zakresie podmiotowym, służących ilościowemu przedstawieniu skali i form współpracy między podmiotami należącymi do poszczególnych sektorów.

Oprócz sondażu jako metody dominującej, badania relacji międzysektorowych w Polsce wykorzystują przede wszystkim: analizę danych zastanych, zogniskowany wywiad grupowy, wywiad pogłębiony, studia przypadków.

Porównywalność danych

Z punktu widzenia możliwości dokonywania porównań danych pochodzących z różnych źródeł jednolitość metody badawczej jest cechą pożądaną. Pogłębiona analiza sposobu prowadzenia badań sondażowych dowodzi jednak, że ich szczegółowe założenia metodyczne są często znacząco zróżnicowane.

Warto zauważyć, że tematyka badań analizowanych w niniejszym artykule odnosi się często do pojęć abstrakcyjnych, takich jak „relacje” i „współpraca”, których desygnat nie jest oczywisty i jednoznaczny. Oznacza to, że w procesie badawczym, na etapie konceptualizacji, tym samym pojęciom może zostać przypisana odmienna treść. Przykładowo w objaśnieniach załączonych do wykorzystywanego przez statystykę publiczną formularza SOF-5 zdefiniowano współpracę jako „działanie celowe przynajmniej dwóch stron polegające na wspólnej pracy, udziale w pracy lub pomocy”, przy czym „współpraca może odbywać się na dwóch płaszczyznach: finansowej i pozafinansowej”. Zdaniem autorów raportu z badania przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor współpraca „polega na wspólnych działaniach, zdobywaniu środków finansowych lub po prostu na komunikacji, przy czym charakter i częstotliwość kontaktów są uzależnione od profilu potrzeb oraz priorytetów organizacji” (Adamiak i in., 2016, s. 83). W poszczególnych badaniach występują również różnice w zakresie klasyfikacji partnerów i/lub form współpracy.

Istotna rozbieżność dotyczy sposobu wyodrębnienia badanych populacji — zakresu podmiotowego poszczególnych sektorów. W literaturze przedmiotu, a w konsekwencji również w praktyce badawczej występują na tym polu znaczące różnice. W sposób szczególny dotyczy to form organizacyjno-prawnych organizacji zaliczanych (bądź nie) do sektora non-profit (Corry, 2010). Mniej kontrowersji wzbudza wyodrębnienie podmiotów publicznych, nie oznacza to jednak, że w poszczególnych badaniach uwzględnia się wszystkie ich rodzaje oraz klasyfikuje je w taki sam sposób. Empiryczny przykład tego problemu

stanowi porównanie badań sektora non-profit realizowanych przez statystykę publiczną oraz przez Stowarzyszenie Klon/Jawor. Podstawowe badanie realizowane przez niepubliczną pracownię badawczą obejmuje fundacje i stowarzyszenia, bez ochotniczych straży pożarnych (Adamiak i in., 2016, s. 175). Tymczasem badania statystyki publicznej, w zależności od tematyki, dotyczą fundacji, stowarzyszeń mających osobowość prawną (w tym OSP), innych organizacji społecznych podobnych do stowarzyszeń działających na mocy ustaw branżowych lub umów międzynarodowych (np. koła łowieckie, Polski Czerwony Krzyż), organizacji pracodawców, organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego, związków zawodowych, partii politycznych oraz jednostek kościelnych lub wyznaniowych będących placówkami świadczącymi usługi społeczne (Nałęcz, Sekuła, Borysiak, Wilk, 2014). Konsekwencją tego rodzaju rozbieżności jest odmienność struktury i liczebności operatów stosowanych w opisywanych badaniach.

Kolejna często występująca różnica dotyczy relacji między populacją/operatem a kartoteką jednostek badania. Generalnie rzecz biorąc, badania sondażowe mogą mieć charakter pełny lub reprezentacyjny. Badania o charakterze reprezentacyjnym mogą zaś opierać się na różnorodnych założeniach w zakresie sposobu doboru próby i jej wielkości. Przykładowo wspomniane badanie Stowarzyszenia Klon/Jawor przeprowadzono na próbie 3800 fundacji i stowarzyszeń (Adamiak i in., 2016, s. 175), podczas gdy w kartotece realizowanego przez statystykę publiczną badania na formularzu SOF-1 za 2012 rok znalazło się niemal 32 tysiące podmiotów. W tym drugim przypadku badanie miało charakter pełny w odniesieniu do części populacji (Nałęcz i in., 2014, s. 25–26).

Innego rodzaju problem z punktu widzenia porównywalności danych stanowi kompletność badań. Pomimo wynikającego z ustawy o statystyce publicznej obowiązku sprawozdawczego, w przywoływanym powyżej badaniu na formularzu SOF-1 za 2012 rok uzyskano wypełnione sprawozdania od 69,9% jednostek, a w przypadku dalszych 11,2% potwierdzono brak aktywności (tamże, s. 30). Nawet w przypadku monitoringu funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, realizowanego przez ministerstwo wśród urzędów administracji publicznej, nie udaje się uzyskać pełnej kompletności — w badaniu za 2013 rok zwrot był na poziomie 82% (MPiPS, 2014, s. 11). Można domniemywać, iż w badaniach realizowanych na zasadzie dobrowolności i wśród podmiotów niepublicznych kompletność jest generalnie niższa.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż zdecydowana większość przywoływanych tu badań była przeprowadzona wyłącznie wśród podmiotów stanowiących jedną ze stron wielostronnych relacji. Na przykład jednostkami badania w przedsięwzięciach służących opisaniu współpracy organizacji non-profit z podmiotami publicznymi były albo te pierwsze (badania statystyki publicznej oraz Stowarzyszenia Klon/Jawor), albo drugie (monitoring funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Występuje natomiast niedostatek badań, które w jednolity metodologicznie sposób obejmowałyby swym zakresem podmiotowym wszystkie strony relacji międzysektorowych.

Ponadto w analizowanych badaniach występowały między innymi różnice dotyczące:

- techniki pozyskiwania danych; często stosowane były techniki CAPI, CATI oraz CAWI (np. na portalu sprawozdawczym GUS);

- czasu zbierania danych (nawet jeżeli dane dotyczyły tego samego roku, to różne były terminy przeprowadzania badań, co może mieć znaczenie np. w przypadku ocen).

Powyższe uwagi prowadzą do ogólnego wniosku, że analizując i interpretując dane na temat relacji międzysektorowych, zwłaszcza w przypadku, gdy pochodzą one z różnych badań, należy zachować szczególną ostrożność. Ze względu na odmienną szczegółowych rozwiązań metodologicznych wniosek ten dotyczy również sytuacji, gdy poszczególne badania oparte są na tej samej metodzie — sondażu.

Wybrane wyniki badań

W celu ukazania ogólnego stanu relacji międzysektorowych w Polsce poniżej przedstawiono wybrane wyniki przywoływanych wcześniej badań. Ze względu na opisane wyżej różnice metodologiczne ich porównywalność jest ograniczona. W rezultacie danych tych nie należy porównywać wprost — dokonanie poprawnej interpretacji wymaga między innymi uwzględnienia informacji o sposobie przeprowadzenia poszczególnych badań, w większości przypadków dostępnych w opublikowanych przez ich autorów raportach, a częściowo przedstawionych w pierwszej części artykułu.

Większość prezentowanych danych dotyczy relacji między sektorem publicznym i sektorem non-profit. Wynika to zarówno z faktu, iż badania te są w Polsce najbardziej rozwinięte, jak również z tego, że działalność tych podmiotów jest szczególnie istotna z punktu widzenia realizacji zadań z zakresu polityki społecznej.

Przedstawiając wyniki badań, zachowano stosowane przez poszczególnych autorów pojęcia i klasyfikacje, podkreślając tym samym ponownie różnorodność występujących w praktyce rozwiązań metodologicznych.

Zakres relacji międzysektorowych

W świetle badań realizowanych przez statystykę publiczną 84% szeroko rozumianych organizacji non-profit współpracowało w 2013 roku z administracją publiczną, przy czym najczęściej czyniły to ochotnicze straże pożarne, koła łowieckie oraz stowarzyszenia kultury fizycznej i związki sportowe (odpowiednio — 97, 90 i 89%). Najrzadziej tego rodzaju współpracę podejmowały kółka rolnicze, organizacje samorządu gospodarczego, zawodowego i pracowników oraz fundacje (odpowiednio — 45, 61 i 69%).

Odsetek podmiotów współpracujących z administracją publiczną był największy wśród organizacji, których najważniejszą dziedziną działalności statutowej stanowiły: ratownictwo (97%); kwestie związane z łowiectwem (90%); sport, turystyka, rekreacja i hobby (86%); pomoc społeczna i humanitarna (85%) oraz kultura i sztuka (85%). Dziedzinami, w których odnotowano najniższy odsetek organizacji podejmujących współpracę, były: pozostała działalność, w tym międzynarodowa i religijna (60%); sprawy zawodowe, pracownicze, branżowe (61%) oraz ochrona zdrowia (65%).

Podmioty non-profit najczęściej współpracowały z administracją samorządową (72%), jednostkami podległymi administracji samorządowej (61%), natomiast zdecydowanie

rzadziej z jednostkami podległymi administracji rządowej (18%) oraz administracją rządową (20%) (Kazanecka, Kamiński, 2016, s. 73–74).

Zgodnie z wynikami badania przeprowadzonego w 2015 roku przez Stowarzyszenie Klon/Jawor 92% polskich stowarzyszeń i fundacji utrzymywało kontakty z samorządem lokalnym — rozumianym jako starostwo, urząd gminy lub miasta, w którym organizacja miała siedzibę. Mniej intensywne były kontakty z publicznymi szkołami, przedszkolami, ośrodkami kształcenia, centrami i ośrodkami sportowymi (80%); publicznymi instytucjami kulturalnymi (69%); urzędami marszałkowskimi (57%); innymi urzędami gmin/miast (55%); urzędami pracy, ośrodkami opieki społecznej, publicznymi instytucjami socjalnymi, pomocy rodzinie (44%); urzędami wojewódzkimi (42%); rządem, ministerstwami, publicznymi instytucjami centralnymi, ogólnopolskimi (39%) oraz publicznymi przychodniami, szpitalami, ośrodkami zdrowia, rehabilitacji (31%) (Adamiak i in., 2016, s. 84).

Zakres współpracy sektora non-profit z przedsiębiorstwami stanowił przedmiot badań realizowanych między innymi przez statystykę publiczną. W 2013 roku 35% organizacji non-profit współpracowało z sektorem rynkowym, przy czym 12% czyniło to regularnie, a 9% zawarło umowy regulujące wzajemne kontakty. Zdecydowanie częściej podejmowano współpracę z przedsiębiorstwami prywatnymi (87% organizacji współpracujących) niż z przedsiębiorstwami państwowymi i samorządowymi (34%). Inicjatorami wzajemnych kontaktów były zazwyczaj organizacje non-profit — w 86% przypadków (Wilk, 2016, s. 96–97).

Z kolei w badaniu Stowarzyszenia Klon/Jawor, jak wyjaśniono wcześniej — odmiennym pod wieloma względami metodologicznymi, w 2015 roku aż trzy czwarte organizacji pozarządowych zadeklarowało kontakty ze sferą biznesu, przy czym jedynie dla 14% miały one trwały i regularny charakter (Adamiak i in., 2016, s. 94).

Jak już wspomniano, współpraca podmiotów publicznych z sektorem rynkowym nie została dotąd w sposób całościowy przedstawiona empirycznie. O jej skali można wnioskować pośrednio i fragmentarycznie między innymi na podstawie danych o rynkach zamówień publicznych i PPP. Zgodnie ze sprawozdaniem Prezesa UZP w 2015 roku udzielono w Polsce 142 262 zamówień publicznych na kwotę ogółem 116,3 miliardów złotych (UZP, 2016, s. 117), przy czym zdecydowana większość z nich nie dotyczyła realizacji zadań z zakresu polityki społecznej. Znikomy jest zakres współpracy w wymagającej formule partnerstwa — według bazy projektów PPP Ministerstwa Gospodarki w latach 2009–2016 było realizowanych 113 przedsięwzięć (MG, 2016).

Formy i dziedziny relacji międzysektorowych

Formy współpracy podmiotów publicznych z organizacjami non-profit stanowiły przedmiot badania realizowanego w ramach monitoringu funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z jego wynikami w 2013 roku 85% przebadanych jednostek administracji publicznej współpracowało z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami działającymi w sferze pożytku publicznego w wymiarze finansowym, natomiast 75% — w wymiarze pozafinansowym (MPiPS, 2014, s. 19, 37).

Wymiar finansowy współpracy, rozumiany jako zlecenie realizacji zadań publicznych w wyniku zastosowania określonych wspomnianą ustawą zasad otwartego konkursu ofert oraz innych trybów, był najbardziej upowszechniony wśród urzędów wojewódzkich, urzędów marszałkowskich (po 100%) i miast na prawach powiatu (99%), natomiast najrzadziej występował wśród urzędów centralnych (33%) i ministerstw (73%) (tamże, s. 19).

Współpraca pozafinansowa wyrażała się między innymi w postaci funkcjonowania zespołów doradczych i inicjatywnych przy organach administracji rządowej (39,3%) i samorządowej (15,6%) oraz konsultowaniu projektów aktów prawnych lub dokumentów programowych i strategicznych (38,1% przebadanych podmiotów publicznych) (tamże, s. 37, 41).

Z badań prowadzonych przez statystykę publiczną na populacji organizacji non-profit wynika, iż w 2013 roku najwyższy odsetek podmiotów realizujących zadania publiczne występował wśród stowarzyszeń kultury fizycznej i związków sportowych (60%), organizacji pożytku publicznego (54%) oraz typowych stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych (39%). Z punktu widzenia dziedziny działalności organizacji największy odsetek wykonawców zadań publicznych charakteryzował obszary: sport, turystyka, rekreacja, hobby (55%), pomoc społeczna i humanitarna (53%) oraz kultura i sztuka (45%), natomiast najmniejszy: sprawy zawodowe, pracownicze, branżowe (12%) oraz łowiectwo (14%).

Wyłącznie pozafinansową współpracę z podmiotami publicznymi w 2013 roku najczęściej podejmowały koła łowieckie (37%) oraz organizacje samorządu gospodarczego, zawodowego i pracowników (27%), natomiast najrzadziej — ochotnicze straże pożarne (5%), stowarzyszenia kultury fizycznej i związki sportowe oraz społeczne podmioty wyznaniowe (po 6%) (Kazanecka, Kamiński, 2016, s. 80–84).

W świetle badania przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny organizacje non-profit w 2013 roku najczęściej podejmowały współpracę z podmiotami rynkowymi z zamiarem pozyskania wsparcia materialnego (80%), rozumianego jako pozyskanie środków finansowych (61%), pozyskanie środków rzeczowych lub nieodpłatne z nich korzystanie (30%) bądź też korzystanie z lokalu nieodpłatnie/na preferencyjnych zasadach (14%).

Pozamaterialne motywy współpracy zadeklarowało 43% organizacji non-profit, przy czym dla 31% celem była integracja środowiska lokalnego, poszerzanie kontaktów, a dla 23% korzystanie z wiedzy i doświadczenia pracowników, członków lub innych osób pracujących społecznie.

Współpraca z podmiotami rynkowymi występowała najczęściej w obszarach: sport, turystyka, rekreacja i hobby (31%); kultura i sztuka (13%); edukacja i wychowanie, badania naukowe (12%) oraz pomoc społeczna i humanitarna, ratownictwo (10%). Najmniej organizacji non-profit zadeklarowało współpracę w obszarze rynku pracy i aktywizacji zawodowej (2%) (Wilk, 2016, s. 98–100).

Przeprowadzone w 2015 roku badanie Stowarzyszenia Klon/Jawor wykazało, że stowarzyszenia i fundacje w okresie dwóch lat poprzedzających badanie najczęściej korzystały z następujących form wsparcia ze strony sektora rynkowego (Adamiak i in., 2016, s. 95):

- wsparcie finansowe, darowizny (40%);
- wsparcie rzeczowe: materiały, sprzęt itp. (28%);
- nieodpłatne usługi wykonywane przez przedsiębiorstwa (18%);
- usługi wykonywane przez przedsiębiorstwa po znacząco obniżonej cenie (13%).

Bariery współpracy międzysektorowej

Przedstawiciele 60% podmiotów non-profit w badaniu statystyki publicznej z 2013 roku wskazali na brak istotnych przeszkód we współpracy z administracją publiczną, przy czym najrzadziej występowały one w relacjach z urzędami gmin. Wśród deklarowanych barier najczęściej znajdowały się: złe, niejasne przepisy i procedury prawne (14%); brak relacji partnerskich, instrumentalne traktowanie (12%) oraz brak wiedzy ze strony partnera na temat współpracy (6%) (Kazanecka, Kamiński, 2016, s. 93).

W badaniu Stowarzyszenia Klon/Jawor z 2015 roku przedstawiciele fundacji i stowarzyszeń najczęściej wymieniali następujące problemy występujące w kontaktach z samorządem lokalnym: brak wystarczających środków finansowych (42%); skomplikowane formalności, wymogi formalno-prawne (22%); brak elastyczności urzędu (21%); brak zrozumienia oraz odmiennosc wizji projektów (po 17%) (Adamiak i in., 2016, s. 93).

W badaniu statystyki publicznej za 2013 rok zdecydowana większość respondentów (72%) wskazała na brak przeszkód występujących we współpracy reprezentowanych przez nich organizacji non-profit z podmiotami rynkowymi. Respondenci dostrzegający tego rodzaju bariery wskazywali przede wszystkim na brak wiedzy ze strony partnera na temat współpracy (12%); brak relacji partnerskich (8%); złe, niejasne przepisy i procedury prawne (6%) oraz konflikt interesów (5%) (Wilk, 2016, s. 103).

Ocena relacji międzysektorowych

W przywołanym wyżej badaniu statystyki publicznej przedstawiciele podmiotów non-profit zostali również poproszeni o ocenę współpracy z administracją samorządową jako najczęstszym partnerem w obrębie sektora publicznego. Ocena była dokonywana na skali od 1 (bardzo źle) do 4 (bardzo dobrze). Uzyskano relatywnie wysoką przeciętną ogólną ocenę — 3,1. Wszystkie wzięte pod uwagę wymiary współpracy zostały ocenione powyżej średniej arytmetycznej przyjętego przedziału ocen (2,5), najlepiej zaś (Kazanecka, Kamiński, 2016, s. 91):

- dostępność informacji o działaniach samorządu (3,2);
- kompetencje urzędników kontaktujących się z organizacjami (3,2);
- przejrzystość reguł dotyczących współpracy (3,1).

Z kolei w badaniu Stowarzyszenia Klon/Jawor z 2015 roku przedstawiciele fundacji i stowarzyszeń kontaktujących się z samorządem lokalnym oceniali jakość współpracy z urzędami miast/gmin na skali od 1 (bardzo źle) do 10 (bardzo dobrze); średnia uzyskana ocena wyniosła 6,88 (Adamiak i in., 2016, s. 90).

Zakończenie

Na podstawie przeprowadzonego na potrzeby niniejszego artykułu przeglądu metodyki oraz wyników badań relacji międzysektorowych w Polsce można sformułować kilka podstawowych wniosków odnoszących się do możliwości przedstawienia pełnego obrazu tychże relacji, jak również wysunąć pewne rekomendacje w tym zakresie.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że obecnie nie jest możliwe przedstawienie w spójny sposób pełnego obrazu stanu relacji międzysektorowych w Polsce. Nie podjęto dotąd empirycznych projektów badawczych, które ukazywałyby zakres, formy oraz pozostałe wymiary współpracy między wszystkimi podstawowymi stronami relacji międzysektorowych, czyli podmiotami publicznymi, rynkowymi i non-profit. Przeprowadzone dotychczas badania obejmowały swym zakresem jedynie wybrane strony i wymiary współpracy. Ze względu na przedstawione w artykule liczne, często istotne rozbieżności metodyczne wyniki tych badań nie są wprost porównywalne.

Stan badań empirycznych nad relacjami międzysektorowymi w Polsce można metaforycznie określić jako mozaikę — zostało zrealizowanych wiele projektów badawczych, które przyniosły łącznie dość szeroki zakres wyników, jednakże ze względu na różnorodność stosowanych klasyfikacji, desygnatów pojęć, zakresów podmiotowych, przedmiotowych, czasowych i przestrzennych oraz szeregu innych rozwiązań metodycznych, nie tworzą one jednolitego obrazu rzeczywistości.

Powyższe stwierdzenie nie oznacza całkowitego braku możliwości formułowania wniosków i ocen między innymi na podstawie przywołanych w niniejszym opracowaniu raportów badawczych. Jest możliwe dokonywanie szczegółowych analiz o ograniczonym zakresie podmiotowym i przedmiotowym — dotyczących wybranych wymiarów współpracy między określonymi kategoriami podmiotów. Co więcej, niektóre fragmenty relacji międzysektorowych były przedmiotem kilku badań, które dostarczyły licznych materiałów do analiz, wymagających jednak uwzględnienia występujących w nich różnic metodologicznych. Dotyczy to przede wszystkim podstawowych cech relacji między sektorem publicznym a podmiotami non-profit stanowiących przedmiot prowadzonych w oparciu o duże kartoteki badań statystyki publicznej, Stowarzyszenia Klon/Jawor, Departamentu Pożytku Publicznego MRPiPS oraz licznych mniejszych projektów badawczych.

Powyższe rozważania dotyczą samej kwestii dostępności odpowiednich danych mogących stanowić podstawę do prowadzenia wiarygodnych analiz. O możliwości i zasadności wnioskowania, a przede wszystkim formułowania ocen odnoszących się do empirycznego obrazu relacji międzysektorowych decydują również inne kryteria, takie jak obecność (lub brak) wzorca tych relacji. Na przykład nie jest oczywiste, jaki odsetek organizacji non-profit współpracujących z podmiotami publicznymi należałoby uznać za optymalny. Z punktu widzenia poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych korzystne może być zarówno wzięcie przez fundację udziału w realizacji zadania publicznego, jak też samodzielne świadczenie usług społecznych komplementarnych wobec oferty sektora publicznego (Kamiński, 2016). Jeszcze trudniej o ustalenie wzorca ilościowego w zakresie współpracy sektora publicznego z podmiotami rynkowymi. Zasadność uczestnictwa przedsiębiorstw prywat-

nych w wykonywaniu zadań publicznych jest bowiem uwarunkowana szeregiem trudno mierzalnych czynników.

Podstawową rekomendację, opracowaną w wyniku przeprowadzonego przeglądu badań, stanowi podjęcie działań prowadzących do stworzenia całościowego obrazu relacji międzysektorowych w Polsce opartego na spójnych podstawach metodologicznych. Efekt taki można uzyskać między innymi poprzez poszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego badań obecnie prowadzonych przez statystykę publiczną oraz inne ośrodki badawcze. Inną drogą prowadzącą do tego celu może być metodologiczna integracja badań różnych ośrodków — na przykład badanie służące monitoringowi funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie realizowane wśród podmiotów publicznych mogłoby zostać uspołnione z badaniami wykonywanymi przez Główny Urząd Statystyczny na populacji podmiotów non-profit.

Postulowane przedsięwzięcia nie mają zastąpić szczegółowych badań o ograniczonym zakresie podmiotowym i przedmiotowym, przeprowadzanych w różnych celach i w oparciu o różnorodne metody, również jakościowe. W powyższej rekomendacji chodzi jedynie o stworzenie możliwości prowadzenia analiz o charakterze całościowym.

Kolejna rekomendacja polega na opracowywaniu założeń metodologicznych projektów badawczych w taki sposób, by do minimum zredukować potrzebę wprowadzania korekt w kolejnych edycjach badań. Rezultatem takiego postępowania byłoby zwiększenie możliwości prowadzenia analiz uwzględniających dynamikę obserwowanych zjawisk. Osiągnięcie tego celu zależy jednak nie tylko od wysiłków zespołów badawczych, ale również od czynników od nich niezależnych, takich jak stabilność rozwiązań formalno-prawnych w obszarze relacji międzysektorowych.

Bibliografia

- Adamiak, P., Charycka, B., Gumkowska, M. (2016). *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Adamiak, P., Dworakowska, Z., Herbst, J., Przewłocka, J. (2014). *Współpraca w obszarze kultury. Samorządy, publiczne instytucje kultury, organizacje pozarządowe*. Kraków: Wydawnictwo Attyka.
- Brzezińska, A. (2011). *Raport dotyczący współpracy wybranych jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji działań na rzecz edukacji*. Warszawa: Centrum Edukacji Obywatelskiej.
- Corry, O. (2010). Defining and Theorizing the Third Sector. W: R. Taylor (red.), *Third Sector Research*. (11–20). New York–London: Springer.
- Dąbrowska, J., Gumkowska, M., Wygnański, J. (2002). *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2002*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Dubisz S. (red.). (2008), *Uniwersalny słownik języka polskiego* (płyta CD). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Fuchs, P. (2014). *Raport z analizy istniejących dobrych praktyk w zakresie współpracy finansowej między JST i NGO w ramach projektu «Wzmocnienie mechanizmów współpracy*

- finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych». Powiat bolesławiecki. Pobrane z: http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/Mechanizmy_wspolpracy/Powiat_Boleslawiecki.pdf [dostęp: 18.03.2018].*
- Grewiński, M. (2009). *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Grewiński, M., Karwacki, A. (2010). *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Hausner, J. (red.). (2013). *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*. Warszawa: Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.
- Kamiński, S. (2011). Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma relacji międzysektorowych. W: Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska (red.), *Społeczna odpowiedzialność organizacji. Polityczna poprawność czy obywatelska postawa?* (119–127). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Kamiński, S. (2016). Współdziałanie sektora publicznego i organizacji *non-profit* w Polsce w świetle wybranych badań. W: O. Kowalczyk, A. Kubów, W. Wątroba (red.), *Społeczeństwo i zmiana. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Zdzisława Pizsa*. (263–274). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Karwacka, M. (2016). *Siła współpracy. Relacje przedsiębiorstw z organizacjami pozarządowymi w kontekście społecznej odpowiedzialności biznesu*. Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Kazanecka, M., Kamiński, S. (2016). Współpraca organizacji *non-profit* z administracją publiczną. W: K. Goś-Wójcicka, P. Łysoń (red.), *Działalność organizacji non-profit w 2013 r. Zarządzanie, współpraca i świadczenie usług społecznych*. (71–95). Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Korbus, B., Cieślak, R., Zalewski, D. (2013). *Raport rynku PPP. Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*. Warszawa: Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.
- Kowalewska, A., Szut, J. (2011). *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2010/2011*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Lorentzen, H. (2010). Sector Labels. W: R. Taylor (red.), *Third Sector Research*. (21–35). New York–London: Springer.
- Ministerstwo Rozwoju (2016). Baza Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx/ [dostęp: 18.03.2018].
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2014). *Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2012 i 2013*. Warszawa: MPiPS.
- Nagel, K. (2014), Relacje i współzależności pomiędzy ekonomią społeczną a sektorami prywatnym i publicznym. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 176, s. 76–86.

- Nałęcz, S., Sekuła, T., Borysiak, K., Wilk, R. (2014). Metodologia badań SOF-1 i SOF-4 za 2012 rok. W: K. Goś-Wójcicka, S. Nałęcz (red.), *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r.* (15–36). Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Przewłocka, J., Adamiak, P. (2013). *Współpraca miasta st. Warszawy z organizacjami pozarządowymi. Raport z badania.* Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Sekuła, T., Nałęcz, S., Salacha, M. (2016). Rola sektora non-profit w świadczeniu usług społecznych. W: K. Goś-Wójcicka, P. Łysoń (red.), *Działalność organizacji non-profit w 2013 r. Zarządzanie, współpraca i świadczenie usług społecznych.* (145–182). Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Skrzek-Lubasińska, M., Dyjas-Pokorska, A., Kudrewicz-Roszkowska, M., Makuch, Ł., Stanek-Kowalczyk, A., Uhl, H. (2011). *Ocena stanu wdrażania standardów społecznej odpowiedzialności biznesu. Zestaw wskaźników społecznej odpowiedzialności w mikro, małych, średnich oraz dużych przedsiębiorstwach. Raport.* Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Sobiech-Grabka, K. (red.). (2015). *Przegląd przedsiębiorstw na rynku PPP w Polsce. Raport końcowy.* Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Stowarzyszenie Klon/Jawor (2013). *Współpraca w obszarze kultury w województwie śląskim: samorządy, publiczne instytucje kultury, organizacje pozarządowe.* Warszawa.
- Stowarzyszenie Klon/Jawor (2018). *Misja.* Pobrane z: <http://www.klon.org.pl/x/779986> [dostęp: 18.03.2018].
- Sulek, A. (2002). *Ogród metodologii socjologicznej.* Warszawa: Scholar.
- Szlendak, T., Karwacki, A. (2015). *Napięcia, starcia, rozładowania. Samotna gra w kregle w obszarze kultury.* Elbląg: Biblioteka Elbląska im. Cypriana Norwida — Wilk Stepowy.
- Ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej. Dz.U. 1995, nr 88, poz. 439 z późn.zm.
- Urząd Zamówień Publicznych (2015). *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2014 r.* Warszawa.
- Wilk, R. (2016). Współpraca organizacji non-profit z przedsiębiorstwami. W: K. Goś-Wójcicka, P. Łysoń (red.), *Działalność organizacji non-profit w 2013 r. Zarządzanie, współpraca i świadczenie usług społecznych.* (96–112). Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Stanisław KamińskiFaculty of Economic Sciences
Wrocław University of Economics***Researche on intersectoral relations in Poland in the context of social policy******Summary***

Scope and forms of intersectoral relations are important determinants of public tasks performance, also in field of social policy. Review of intersectoral relations research projects that were undertaken in Poland between 2014 and 2016 is presented in the article. Projects mentioned are classified according to their scope, subject, period and research method. The methodological analysis proved that data comparability is strongly limited. Chosen research findings are also presented in the article, as well as recommendations regarding future research in the field.

Key words: intersectoral relations, public sector, market sector, non-profit sector, research, methodology