

Organizacje pozarządowe w lokalnej polityce społecznej (na przykładzie ośrodków pomocy społecznej województwa śląskiego)

Streszczenie

Współpraca samorządów lokalnych z sektorem pozarządowym w obszarze polityki społecznej jest ważnym elementem zwiększania skuteczności i efektywności rozwiązywania problemów społecznych. Zarówno po stronie instytucji publicznych, jak i po stronie organizacji pozarządowych można wskazać uwarunkowania, które ograniczają ich możliwości skutecznego i efektywnego działania. Szczególnym miejscem, gdzie te ograniczenia się ujawniają, są ośrodki pomocy społecznej w małych gminach. Celem artykułu jest przedstawienie – na podstawie wyników krótkich badań sondażowych o charakterze pilotażowym – obrazu współpracy ośrodków pomocy społecznej w województwie śląskim z organizacjami pozarządowymi. Intencją Autorki było ukazanie zróżnicowania podstawowych parametrów tej współpracy w zależności od wielkości gminy. Przeprowadzone analizy potwierdziły, że małe i duże gminy to dwa bardzo różne światy pomocy społecznej, także w zakresie tego, jak podchodzi się do relacji z partnerami społecznymi.

299

Słowa kluczowe: lokalna polityka społeczna, pomoc społeczna, organizacje pozarządowe, skuteczność pomocy społecznej

Wprowadzenie

Obecność organizacji pozarządowych w lokalnej polityce społecznej pozostaje dziś poza wszelką dyskusją. Trzeci sektor zakorzenił się mocno i na trwałe w różnych aktywnościach samorządów lokalnych i nawet postępujący od kilku lat proces centralizacji władzy publicznej oraz działania zmierzające do osłabienia siły sektora obywatelskiego niczego w tej kwestii nie zmieniły. Oprócz zwiększenia skuteczności i efektywności rozwiązywania problemów społecznych włączanie organizacji pozarządowych w rozwiązywanie lokalnych kwestii społecznych sprzyja także umacnianiu

* Uniwersytet Śląski w Katowicach.

i ulepszaniu demokratycznego systemu władzy. Działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego (organizacji pozarządowych) odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu podstaw tego systemu: zaangażowania obywatelskiego, sieci powiązań wspólnotowych, zaufania do współobywateli, normy wzajemności, owocującej skłonnością do wzajemnej pomocy i wymiany doświadczeń.

Aktywna współpraca z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego stanowi jedną z istotnych form realizacji zadań własnych samorządów lokalnych. Współpraca ta ma szczególne znaczenie w obszarze rozwiązywania problemów społecznych. Organizacje trzeciego sektora, silnie wpisane w kontekst lokalnych społeczności, mają bardzo znaczący wpływ na skuteczność funkcjonowania systemu wsparcia społecznego, w działaniach na rzecz przeciwdziałania i ograniczania izolacji oraz wykluczenia społecznego jako konsekwencji rozlicznych problemów społecznych. Oczywiście kondycja NGO w Polsce nigdy nie była i nadal nie jest szczególnie imponująca, co potwierdzają liczne badania na ten temat¹. Możliwości rozwoju sektora pozarządowego ogranicza – niezależnie od pozostałych przyczyn tego stanu rzeczy – brak tradycji partycypacji obywatelskiej, na co wyraźnie zwracają uwagę sami przedstawiciele NGO.

300

Miejsce organizacji non profit w obszarze polityki społecznej jest dziś solidnie zinstytucjonalizowane poprzez liczne regulacje prawne. Od 2003 roku kwestia współpracy samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi uregulowana jest poprzez ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która wprowadziła pewne elementy rozwiązań modelowych do wcześniejszej praktyki opartej na mniej lub bardziej spontanicznych porozumieniach lokalnych. Ustawa zobowiązała gminy m.in. do tworzenia programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, ustaliła ogólne zasady i mechanizmy tej współpracy oraz uregulowała kwestie finansowe.

Stworzenie warunków do instytucjonalnego partnerstwa nie gwarantuje oczywiście tego, że współpraca międzysektorowa będzie się rozwijać bez przeszkód, dynamicznie i zgodnie z postulowanymi zasadami. Z licznych badań na temat współpracy samorządów z trzecim sektorem [*Badania...* 2002; Kalb 2002; Rymsza i in. 2007; Makowski, Schimanek 2008; Makowski 2012] wynika, że istnieje na tym polu bardzo wiele problemów, a ich przyczyny leżą zarówno po stronie władz samorządowych, jak i po stronie

¹ Literatura na ten temat jest bardzo obszerna, wystarczy jednak wskazać choćby tylko kilka najnowszych pozycji, takich jak: Olech 2012; Adamiak 2014; Indeks... 2017; Charycka, Gumkowska 2018; Pazderski 2019; a także liczne raporty CBOS-u (<https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php>).

sektora obywatelskiego. Nie ulega jednak wątpliwości, że współpraca ta na stałe wpisała się w oblicze lokalnej polityki społecznej i tak czy inaczej będzie się poszerzać. Szczególnym polem tej współpracy jest system pomocy społecznej, którego podstawy zostały zbudowane praktycznie od zera po 1989 roku. To w nim, jak w soczewce, skupiają się wszystkie najbardziej dotkliwe problemy społeczne, z jednej strony wynikające z kosztów procesu transformacji ustrojowej, a z drugiej będące pokłosiem instrumentalnego traktowania polityki społecznej przez wszystkie siły polityczne będące u władzy począwszy od lat 90. XX wieku.

Pomoc społeczna w poszukiwaniu skuteczności i efektywności

Lektura obszernej literatury naukowej na temat funkcjonowania systemu pomocy społecznej w Polsce nie pozostawia wątpliwości co do jego niskiej skuteczności w kwestii realizacji podstawowego celu, jakim jest „umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości” [Ustawa o pomocy społecznej...: art. 2, ust. 1]. Publiczne instytucje pomocowe skupiają się w gruncie rzeczy bardziej na funkcjach nadzorczo-kontrolnych niż na ustawowo zdefiniowanych celach swojego działania. Niezależnie od licznych przykładów tzw. dobrych praktyk są one przede wszystkim urzędami od dystrybucji pomocy, w których metodyczna praca socjalna z klientami i – zwłaszcza – ze środowiskiem lokalnym stanowi rzadkie dobro. Badania Instytutu Spraw Publicznych z 2011 roku pokazały, że praca socjalna w publicznym systemie pomocy społecznej lokuje się raczej na jego obrzeżach – w różnych placówkach specjalistycznych, a nie w ośrodkach pomocy społecznej [Rymsza 2012a], a także w organizacjach pozarządowych. Przyczyny tego są różnorodne, począwszy od regulacji prawnych, które – jak pokazuje Agnieszka Golczyńska-Grondas [2020] – mają charakter dość anachroniczny (zresztą w ślad za samą doktryną polityki społecznej), poprzez wielowymiarową dominację procedur administracyjno-biurokratycznych nad pracą socjalną [Rymsza 2012b], po niedostatki finansowe².

² Znaczącym elementem tego ostatniego problemu jest niski poziom wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w lokalnych instytucjach pomocy społecznej [Organizacja... 2019], determinujący w dużym stopniu nie tylko niski ogólny prestiż zawodowy pracowników socjalnych, ale też ich niską pozycję w środowisku pracowników samorządowych.

Wiele wskazuje na to, że w ogóle praca socjalna, jako najważniejsza usługa pomocy społecznej, jest w systemie niedoceniana. Już jej definicja w ustawie o pomocy społecznej jest tak ogólna, że mieści się w niej w zasadzie każde działanie pracownika socjalnego, nawet niemające nic wspólnego z metodycznie prowadzoną pracą socjalną. W efekcie sami pracownicy socjalni z tak ogólnikowo rozumianą pracą socjalną najczęściej się identyfikują [Raclaw 2011]. Brakuje też jasnych kryteriów oceny pracy socjalnej i tym samym kryteriów oceny pracowników socjalnych z punktu widzenia prowadzonej przez nich pracy socjalnej. Są oni dziś oceniani na podstawie kryteriów administracyjnych (przestrzegania zasad postępowania administracyjnego), biurokratycznych, które wszakże z pracą socjalną niewiele mają wspólnego. Swoistym symbolem jest tu fakt, że w sprawozdaniu z działalności, jakie ośrodki pomocy społecznej składają corocznie do ministerstwa (MRPiPS-3), praca socjalna znajduje się na samym końcu katalogu form świadczonej pomocy.

O problemach z nadmiernym obciążeniem pracowników socjalnych, nie tylko obowiązkami biurokratyczno-administracyjnymi, ale także liczbą klientów – tzw. środowisk – z którymi pracują, nie trzeba pisać, bo są one od dawna dobrze znane, zdiagnozowane i opisane. Słabością publicznych instytucji pomocy społecznej, zaznaczającą się zwłaszcza w ostatnich latach, są także braki kadrowe wśród pracowników socjalnych oraz rosnąca fluktuacja zatrudnienia. Coraz mniej absolwentów studiów kierunkowych, którzy uzyskują tą drogą uprawnienia zawodowe do pracy socjalnej, decyduje się na podjęcie pracy w takim charakterze, bądź, jeśli się na to zdecydowali – na pozostanie na dłużej w tym zawodzie. Biorąc pod uwagę, że i tak ustawowe zapisy określające minimalne wymagania w sprawie liczby zatrudnionych pracowników socjalnych³ zawsze były niedoszacowane w stosunku do potrzeb, a na dodatek w wielu gminach niespełniane, sytuacja w wielu ośrodkach pomocy społecznej staje się dramatyczna. Prowadzi to do jeszcze większego obciążenia obowiązkami zawodowymi (i tak już przeciążonych) pozostałych pracowników socjalnych, a w konsekwencji do jeszcze większego ograniczenia możliwości prowadzenia metodycznej pracy socjalnej z klientami [Organizacja... 2019].

³ Ustawa o pomocy społecznej wymaga zatrudnienia w ośrodku pomocy społecznej jednego pracownika socjalnego w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców lub jednego pracownika socjalnego w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną, lecz nie mniej niż 3 pracowników socjalnych. O konieczności (lub możliwości) zatrudnienia pracowników socjalnych w innych jednostkach organizacyjnych, które gmina może stworzyć w celu realizacji zadań pomocy społecznej, ustawa nie wspomina.

Problemem jest też brak otwartości publicznych instytucji pomocy społecznej na nowe rozwiązania, na innowacje społeczne, które pozwoliłyby elastycznie adaptować działania do zmieniającej się sytuacji klientów w nieustannie zmieniającej się rzeczywistości społecznej. Wszelkie próby nie tylko reformowania systemu, ale też wprowadzania do niego nowych rozwiązań, jak np. swego czasu kontraktu socjalnego, napotykały na duży opór [Każmierczak 2016; Golczyńska-Grondas 2020]. W ślad za tymi ograniczeniami idą zatem nieuchronnie także ograniczone możliwości konstruowania zindywidualizowanych działań pomocowych, dostosowanych do potrzeb konkretnych klientów. Wprawdzie nie brakuje przykładów tzw. dobrych praktyk, ale od lat należą do kategorii wyjątków i raczej nie widać szans, by mogły stać się powszechnym wzorem w regularnych działaniach instytucji pomocowych.

Jeśli weźmiemy pod uwagę, że także działania mające na celu ocenę i zwiększanie skuteczności oraz efektywności pomocy społecznej – czyli ewaluacja – prowadzone są w sposób pozostawiający wiele do życzenia [Faliszek 2014], to nieuchronna staje się konstatacja, iż spora część aktywności podejmowanych w publicznym systemie pomocy społecznej ma charakter działań pozornych [Trawkowska 2007].

W związku z powyższym to, co Golczyńska-Grondas [2020] wskazuje jako mocną stronę publicznych instytucji pomocowych – czyli stabilność finansowania i zatrudnienia – także trudno uznać za jakiś szczególny atut. Sam poziom finansowania systemu jest dalece niewystarczający [Organizacja... 2019], a znaczne środki, które do niego napływały w ciągu ostatnich kilkunastu lat w ramach Europejskiego Funduszu Socjalnego, zostały w sporej części zmarnowane [Faliszek, Leśniak-Berek 2010; Faliszek i in. 2013].

Zdecydowanie lepiej ze skutecznością i efektywnością działań pomocowych radzą sobie organizacje pozarządowe. To, co jest słabością instytucji publicznych, stanowi ich mocną stronę. Ich atutem jest m.in. to, że uzupełniają luki w działalności instytucji publicznych, wchodząc często ze swoją aktywnością w obszary niszowe, trudne do zagospodarowania przez instytucje publiczne z uwagi na niewielki rozmiar lub lokalną specyfikę potrzeb. Jako mniej obciążone ze swej natury formalnymi zobowiązaniami, strukturami biurokratycznymi i procedurami administracyjnymi, są bardziej mobilne i elastyczne w doborze metod i narzędzi, którymi się posługują. Są też na ogół bardziej otwarte na nowe i nierutynowe rozwiązania, a większe zaangażowanie ich członków i współpracowników owocuje większą łatwością adaptacji takich rozwiązań do swoich działań.

Ważnym atutem wielu inicjatyw społecznych jest ich zakorzenienie w środowisku lokalnym. Powstając w odpowiedzi na bardzo konkretny problem (problemy), funkcjonując blisko tych, których wspierają, czerpiąc z ich zasobów

i zasobów najbliższego otoczenia, tworzą rozwiązania „uszyte na miarę”, najlepiej dopasowane do lokalnych potrzeb i możliwości. Nie do przecenienia jest również aktywizująca rola organizacji społecznych, zarówno w stosunku do beneficjentów ich działań, jak i do społeczności lokalnej, w której funkcjonują.

Największym problemem organizacji pozarządowych jest jednak pozyskiwanie funduszy na swoją działalność. Dla większości z nich głównym ich źródłem pieniędzy jest samorząd lokalny. Rodzi to wiele problemów, związanych nie tylko z ograniczonymi możliwościami samych samorządów (które zwłaszcza od 2015 roku bardzo niekorzystnie się zmieniają), ale także z krótkim na ogół horyzontem czasowym finansowania i jego niepewnością spowodowaną koniecznością przystępowania za każdym razem do postępowań konkursowych.

Zważywszy na powyższe, wydawać by się mogło, że nic bardziej oczywistego i naturalnego, niż harmonijne współdziałanie instytucji z obu sektorów na rzecz skutecznego i efektywnego rozwiązywania problemów społeczności lokalnych. Niestety, jak wspomniano na początku, na tym polu istnieje wiele problemów, których przyczyny leżą po obu stronach, i daleko tu do partnerstwa. Współpraca jednostek samorządowych i organizacji pozarządowych oczywiście istnieje i rozwija się, ale na ogół wciąż ma ograniczony charakter – nie tworzy się w jej wyniku sieć współdziałania, począwszy od wspólnego planowania przedsięwzięć, poprzez wspólną ich realizację, na wspólnych strategiach działania skończywszy. Najczęstszy model relacji samorządu z NGO polega na paternalistycznym nastawieniu ze strony instytucji publicznych i na postawie klientelistycznej ze strony organizacji trzeciego sektora. W dużej mierze wynika to oczywiście z finansowego uzależnienia tych drugich od tych pierwszych.

Pomoc społeczna w małych gminach

Wiele wskazuje na to, że opisane powyżej problemy ze skutecznością i efektywnością pomocy społecznej mają zupełnie inny wymiar w dużych miastach, a zupełnie inny w małych miejscowościach. Ośrodki pomocy społecznej w małych gminach funkcjonują w zgoła innej rzeczywistości niż te w dużych ośrodkach miejskich. Zdecydowana większość badań dotyczących różnych aspektów funkcjonowania pomocy społecznej (zresztą z wielu różnych powodów) obrazuje raczej tę drugą rzeczywistość pomocową, która jest stosunkowo bogata, różnorodna i oferuje wiele możliwości. W małych gminach dostęp do świadczeń pomocy społecznej jest znacznie bardziej utrudniony, bo mają one o wiele skromniejszą ofertę,

zwłaszcza w zakresie usług socjalnych, a dodatkowo także przez większe zagrożenie stygmatyzacją z powodu mniejszej anonimowości. Niedobór pracowników socjalnych ma miejsce częściej w małych gminach, a przy ogólnie ich małej liczbie, co związane jest z zapisami ustawowymi, ma to tu zupełnie inną wymowę i znaczenie niż w dużych miejscowościach. W małych miejscowościach w pomocy społecznej najczęściej nie zatrudnia się takich specjalistów, jak konsultanci: prawnicy, pedagodzy, psycholodzy, terapeuci itp.; ogranicza to nie tylko klientom dostęp do tego rodzaju usług, ale utrudnia także pracę samym pracownikom socjalnym, którzy sami muszą być multidyscyplinarni. Ponadto w niewielkich ośrodkach pracownicy socjalni są bardziej obciążeni obowiązkami biurokratycznymi, administrują głównie świadczeniami, natomiast metodyczna praca socjalna jest traktowana jako dodatek do innych obowiązków, na który przeważnie brakuje czasu [Organizacja... 2019].

Także trudności finansowe częściej są doświadczane w mniejszych miejscowościach, te mają bowiem znacznie bardziej ograniczone możliwości generowania dochodów własnych, będących najważniejszym źródłem finansowania pomocy społecznej. Większość gmin niezależnie od systemu pomocy społecznej stara się tworzyć różne formy wsparcia i pomocy dla mieszkańców, ale w małych gminach dominują te najprostsze, polegające na ułatwieniu dostępu do informacji, np. o rynku pracy i miejscach pracy, dostępu do szkoleń itp. Brakuje natomiast bardziej zróżnicowanych instytucjonalnych form działania – tych najbardziej podstawowych, jak np. świetlice środowiskowe czy placówki dziennego pobytu, ale przede wszystkim tych najbardziej zaawansowanych (np. ośrodek interwencji kryzysowej czy warsztaty terapii zajęciowej). Jeśli takie struktury organizacyjne się pojawiają, to często nie jako instytucje gminne, ale o charakterze ponadgminnym. Również dokumenty programowe, takie jak strategie rozwiązywania problemów społecznych czy programy współpracy z trzecim sektorem, wprawdzie istnieją, bo są to dokumenty obligatoryjne⁴, ale często mają charakter papierowego dokumentu, na ogół są bardzo ogólnikowe, a nierzadko kiepskiej jakości [tamże].

Wydaje się jednak, że brak metodycznej pracy socjalnej właśnie dzięki niewielkim rozmiarom społeczności może być przynajmniej do jakiegoś stopnia kompensowany – dystans pomiędzy pracownikiem socjalnym a klientem i jego środowiskiem społecznym jest tu bowiem mniejszy, więc wiedza o sytuacji i zasobach klienta oraz jego środowiska może być łatwiej dostępna, a to z kolei pozwala dobrać optymalną formę interwencji w konkretnym przypadku. Także osobiste relacje między pracownikami

⁴ Mimo to nie wszystkie gminy mają takie dokumenty [Organizacja... 2019].

różnych instytucji na terenie gminy pozwalają łatwiej skupić i uaktywnić potrzebne zasoby (ludzi, ale także instytucje publiczne czy prywatne firmy) w działaniach na rzecz osób, grup lub środowisk dotkniętych problemami. Te same uwarunkowania mogą jednak sprzyjać zagrożeniom w postaci niechęci do naruszania utrwalonych schematów działania, które niezależnie od swojej nieskuteczności bywają po prostu bardzo wygodne i bezpieczne. W wielu małych gminach instytucje samorządu lokalnego są najważniejszym pracodawcą (na dodatek zapewniającym duży zakres bezpieczeństwa socjalnego), więc stanowiska – czy po prostu zatrudnienie – w nich są na tyle atrakcyjne, że nierzadko stają się swoistą nagrodą dla „swoich” lub posłusznych, a niekoniecznie kompetentnych.

Osobnym problemem jest niekompetencja lokalnych decydentów, przedstawicieli władz samorządowych oraz samorządowych urzędników, ich brak wiedzy w kwestiach społecznych, które stanowią istotne elementy zadań w ramach sprawowanych przez nich funkcji. W odniesieniu do kwestii polityki społecznej i problemów społecznych opinie i przekonania wyrażane przez nich nader często mają charakter stereotypowy, nie są oparte na konkretnej wiedzy, lecz obiegowych, potocznych informacjach, bez zrozumienia lokalnych uwarunkowań. Dotyczy to zwłaszcza problemów takich jak bezrobocie, uzależnienia, przemoc domowa, uzależnienie od pomocy państwa, a więc tych, o których można najczęściej i najłatwiej poczytać lub usłyszeć w massmediach [Faliszek 2016; Wasilewski i in. 2019]. Problem ten pojawia się oczywiście w różnych gminach, ale w małych jest szczególnie częsty i dotkliwy, bo tu mniejsze są szanse, że niekompetencja jednej osoby zostanie skompensowana odpowiednim poziomem kompetencji innej.

Wielkość gminy ma również znaczenie dla kształtu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Po pierwsze małe miejscowości – miasta, gminy poniżej 30 tys. mieszkańców – znacznie rzadziej są siedzibami organizacji pozarządowych, jest ich tam po prostu mniej, dlatego współpraca jest najczęściej ograniczona, zarówno jeśli chodzi o liczbę objętych nią organizacji, jak i o różnorodność zadań wypełnianych w jej ramach. Ograniczone środki finansowe, jakimi na ogół dysponują małe gminy, pozwalają przeważnie na finansowanie tylko takich działań tych organizacji, które mieszczą się w katalogu podstawowych zadań samorządu, a z którymi one same sobie nie radzą. Niemniej wydaje się, że przynajmniej w małych miejscowościach możliwe jest realne partnerstwo pomiędzy samorządem a organizacjami obywatelskimi, bo bliskość przestrzenna reprezentantów obu stron stwarza do tego warunki: ludzie ci często znają się osobiście, mają lepszą orientację w wielu kwestiach, bo stykają się z nimi bezpośrednio, łatwiej tu zatem o zaufanie i o poczucie wspólnoty. Pozwala to upraszczać procedury, omijać pułapki biurokracji, usprawniać komunikację, a w efekcie

usprawniać działanie (choć – i to trzeba wyraźnie podkreślić – te same warunki mogą również sprzyjać pojawianiu się korupcji, tworzeniu się patologicznych układów).

Współpraca ośrodków pomocy społecznej w województwie śląskim z organizacjami pozarządowymi

Kontynuując wieloletnie badania nad lokalną polityką społeczną, Autorka przeprowadziła pilotażowy sondaż na temat współpracy ośrodków pomocy społecznej w województwie śląskim z organizacjami pozarządowymi. Celem sondażu było rozpoznanie podstawowych parametrów tej współpracy, takich jak liczba organizacji, z którymi podejmowana jest współpraca, formy współpracy, postrzegane korzyści oraz trudności i przeszkody, a także wpływ pandemii na przebieg współpracy. Analizę uzyskanych danych przeprowadzono z uwzględnieniem liczby mieszkańców gminy⁵.

Dzięki wsparciu Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Województwa Śląskiego w lutym 2021 roku krótka ankieta została przesłana za pośrednictwem poczty e-mail do ośrodków pomocy społecznej we wszystkich 167 gminach w regionie, zwrótnie otrzymano odpowiedzi od około połowy z nich (82 ankiety, 49%). Wśród otrzymanych odpowiedzi niedoreprezentowane okazały się gminy najmniejsze, do 10 tys. mieszkańców – tylko 29 wzięło udział w badaniu (39% z 74 gmin tej wielkości w województwie śląskim), w tym aż 11 odpowiedziało, że nie współpracuje z organizacjami pozarządowymi. Wśród gmin większych, do 20 tys. mieszkańców (52 gminy w regionie), udział w badaniu był znacznie większy (29 gmin, czyli 56%, w tym 5 zadeklarowało brak współpracy z OP), nieco mniej licznie reprezentowane są gminy średniej wielkości, do 50 tys. mieszkańców – 9 (47%) z 19 gmin tej wielkości, a także duże miasta, do 100 tys. mieszkańców – 4 (40%) z 10 miast tej wielkości w regionie. Najliczniej odpowiedziały na ankietę ośrodki pomocy społecznej z największych miast, powyżej 100 tys. mieszkańców – 11 (92%) z 12 miast tej wielkości. Warto dodać, że wśród miast na prawach powiatu, których jest w województwie 19, w badaniu wzięło udział prawie trzy czwarte – 14 (74%). Otrzymana próba nie ma więc w pełni charakteru reprezentatywnego, niemniej jej struktura jest dość zbliżona do struktury całej populacji, z niewielkim niedoreprezentowaniem gmin najmniejszych i pewną nadreprezentacją gmin największych. Jest bardzo prawdopodobne, że jedną z przyczyn, dla których tak wiele ośrodków

⁵ Na podstawie danych GUS, według stanu na koniec 2019 roku.

pomocy społecznej z małych gmin w ogóle nie odpowiedziało na prośbę o udział w badaniu, jest brak współpracy z organizacjami pozarządowymi. Na podstawie wcześniejszych analiz nasuwa się też przypuszczenie, że jakąś rolę mogła tu odegrać zbyt mała liczba pracowników nadmiernie przecież obciążonych pracą i związany z tym problem obarczenia kogoś z nich dodatkowymi obowiązkami (mimo że kwestionariusz ankiety był krótki i dość prosty do wypełnienia). Jednocześnie nieco lepsza pod względem zatrudnienia sytuacja w największych OPS-ach być może ułatwiła im udział w badaniu, stąd tak liczna ich reprezentacja.

Na początek badania potwierdziły dość oczywistą prawidłowość, której można się było spodziewać, że wraz ze wzrostem wielkości gminy rośnie liczba organizacji pozarządowych, z którymi współpracuje ośrodek pomocy społecznej, co obrazuje tabela 1.

Tabela 1. Liczba organizacji pozarządowych, z którymi OPS podejmuje współpracę w jakiegokolwiek formie

Współpraca z organizacjami (liczba OP)	Gminy wg liczby mieszkańców (w tys.)					Razem	Miasta na prawach powiatu*
	do 10	10–20	20–50	50–100	ponad 100		
brak współpracy	11	5	–	–	–	16	–
1–2	13	15	3	1	–	32	1
3–10	5	7	4	2	2	20	3
ponad 10	–	2	2	1	9	14	10
Razem	29	29	9	4	11	82	14

Źródło: badania własne.

Wymowne jest to, że część OPS-ów z mniejszych gmin, które deklarowały brak współpracy z organizacjami pozarządowymi, uzasadniała to brakiem działających w gminie organizacji o profilu socjalnym. Jednocześnie inne OPS-y, w których również wskazywano brak takich podmiotów w gminie, podejmują współpracę z organizacjami spoza własnego terenu.

Analizując zebrany materiał, Autorka przyjrzała się także osobno miastom na prawach powiatu, biorąc pod uwagę, że wykonują one zadania z zakresu pomocy społecznej ustawowo przypisane zarówno do gminy, jak i do powiatu, a więc działają w znacznie szerszym zakresie niż pozostałe gminy. Ponieważ jednak znalazły się w tej kategorii wszystkie największe miasta (powyżej 100 tys. mieszkańców) oraz trzy duże miasta liczące od 50 do 100 tys. mieszkańców, nie zaobserwowano żadnych innych zależności niż te, które dotyczą dużych i największych miast, zatem pominięto tę kategorię w prezentowaniu wyników badań.

Jeśli chodzi o formy współpracy ośrodków pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi, to i tu nie pojawia się nic zaskakującego. Najczęściej wskazywano te najprostsze: wymiana informacji i doświadczeń, działania informacyjne i promocyjne dla klientów, zlecenie organizacjom pozarządowym zadań publicznych oraz udział we wspólnych projektach dofinansowanych z funduszy UE (tylko OPS-y z gmin liczących pomiędzy 20 a 50 tys. mieszkańców prawie wszystkie wskazały tę ostatnią formę wspólnych działań), w mniejszych gminach wymieniano ponadto dość często współpracę w zakresie Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa, finansowanego ze środków UE. Ilustruje to tabela 2.

Tabela 2. Formy współpracy ośrodków pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi

Formy współpracy z OP	Gminy wg liczby mieszkańców (w tys.)					
	do 10*	10–20*	20–50	50–100	ponad 100	Razem
1	2	3	4	5	6	7
wymiana informacji i doświadczeń	9	11	4	9	10	43
działania informacyjne i promocyjne dla osób wykluczonych i/lub zagrożonych wykluczeniem społecznym	7	15	4	4	10	40
zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań w zakresie pomocy społecznej	6	10	7	4	9	36
realizacja i/lub uczestnictwo we wspólnych projektach finansowanych z funduszy unijnych	6	6	8	2	9	31
realizacja i/lub uczestnictwo we wspólnych projektach socjalnych (w tym w programach aktywności lokalnej)	2	11	5	1	8	27
działania na rzecz rozwoju ekonomii społecznej	1	4	1	1	6	13
szkolenia pracowników	2	1	1	1	4	9
prowadzenie badań diagnostycznych, analiz/badań wybranych problemów społecznych	–	1	1	1	3	6

Tabela 2 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7
prowadzenie zintegrowanych baz danych	1	1	–	1	1	4
inne, jakie?	4	7	1	1	5	18
Średnia liczba form współpracy na jeden OPS	2,1	2,8	4,7	6,3	5,9	3,4

* W tych kategoriach uwzględniono tylko gminy, które współpracują z organizacjami pozarządowymi, czyli 18 gmin liczących do 10 tys. mieszkańców i 24 gminy liczące od 10 do 20 tys. mieszkańców.

Źródło: badania własne.

Jak widać, najmniejszą popularnością cieszy się współpraca w zakresie działań na rzecz rozwoju ekonomii społecznej, szkolenia pracowników, prowadzenia badań diagnostycznych oraz prowadzenia zintegrowanych baz danych. Można powiedzieć, że deficyt w zakresie takich właśnie form współpracy jakoś współgra z niedostatkami autentycznie partnerskich relacji pomiędzy samorządową pomocą społeczną a organizacjami trzeciego sektora. Tymczasem te najpopularniejsze formy współpracy bez partnerstwa obu stron spokojnie mogą się obejść, a niektóre nawet sprzyjają utrzymywaniu relacji paternalistyczno-klientelistycznych, jak chociażby zlecenie realizacji zadań publicznych.

Można ponadto zauważyć, że OPS-y z większych gmin podejmują z organizacjami pozarządowymi szerszą i bardziej różnorodną współpracę, w mniejszych gminach najczęściej ograniczają się do jednej – dwóch form współpracy, i to tych najprostszych. Wydaje się więc, że dla rozwoju współpracy większe znaczenie ma jednak dostępność zasobów kadrowych, niż profity płynące z bliskości pomiędzy instytucją publiczną a organizacją pozarządową w małych gminach. Zapewne z tych samych przyczyn to właśnie w najmniejszych gminach OPS-y zdecydowanie częściej decydują się na zlecenie organizacjom pozarządowym wypełnienia zadań publicznych niż na realizację wspólnych projektów socjalnych. Jeśli realizują jakieś wspólne projekty, to raczej te finansowane z funduszy unijnych. Współgra to z wynikami uzyskanymi w ogólnopolskich badaniach przeprowadzonych w ISP w latach 2011–2012 [Sobiesiak-Penszko 2012].

Podobna zależność pojawia się w odniesieniu do postrzegania korzyści płynących ze współpracy z organizacjami pozarządowymi. W dużych ośrodkach średnio wskazywano więcej takich korzyści niż w ośrodkach z małych gmin, co z pewnością wiąże się z ich mniej intensywną współpracą z sektorem pozarządowym. Szczegółowy rozkład odpowiedzi przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Korzyści ze współpracy ośrodka z organizacjami pozarządowymi

Korzyści ze współpracy z OP	Gminy wg liczby mieszkańców (w tys.)					Razem
	do 10*	10–20*	20–50	50–100	ponad 100	
zwiększenie skuteczności pomocy	16	17	9	4	9	55
poszerzenie i zintegrowanie form wsparcia, komplementarność i koordynacja działań skierowanych do beneficjentów	11	16	5	4	10	46
lepsze dopasowanie oferty wsparcia do potrzeb beneficjentów	8	12	3	3	9	35
wymiana wiedzy i doświadczeń pomiędzy jednostkami	7	10	5	3	10	35
optymalizacja wykorzystania zasobów, przede wszystkim ludzkich, optymalizacja i bardziej efektywne wykorzystanie instrumentów wsparcia, którymi dysponują partnerzy	5	10	6	2	6	29
formalne i merytoryczne zbliżenie do siebie instytucji, wzrost wzajemnego zaufania	9	8	5	1	5	28
lepsze rozpoznanie problemów społecznych	8	7	1	1	7	24
sprawniejsze załatwianie spraw	6	7	2	1	2	18
dostęp do wypracowanych standardów, do innowacyjnych wzorów działania	–	3	1	1	5	10
zwiększenie kontroli nad działaniami pomocowymi prowadzonymi przez podmioty	2	–	1	1	1	5
inne, jakie?	–	–	–	–	–	–
Średnia liczba korzyści wskazywanych w jednym OPS	3,8	3,8	4,2	5,3	5,8	4,3

* W tych kategoriach uwzględniono tylko gminy, które współpracują z organizacjami pozarządowymi, czyli 18 gmin liczących do 10 tys. mieszkańców i 24 gminy liczące od 10 do 20 tys. mieszkańców.

Źródło: badania własne.

Najbardziej doceniane korzyści związane są, mówiąc najogólniej, z możliwościami lepszego wsparcia klientów, niezależnie od wielkości miejscowości. Warto jednak zwrócić uwagę, że w małych ośrodkach częściej wskazywano także te korzyści, które można określić jako dotyczące funkcjonowania samej instytucji (aczkolwiek to również oczywiście przekłada się na korzyści dla klientów), takie jak formalne i merytoryczne zbliżenie do siebie instytucji, wzrost wzajemnego zaufania czy sprawniejsze załatwianie spraw. Może to nasuwać wniosek, że choć współpraca z organizacjami pozarządowymi jest generalnie doceniana, to wydaje się, że w małych OPS-ach w większym stopniu wpływa ona na jakość pracy ich pracowników. Symptomatyczne jest również to, że w prawie połowie dużych ośrodków wskazano na korzyść w postaci dostępu do wypracowanych standardów i innowacyjnych wzorów działania, podczas gdy w najmniejszych ośrodkach w ogóle nie zwrócono na to uwagi.

W relacji do postrzeganych korzyści trudności i przeszkody we współpracy z organizacjami pozarządowymi postrzegane są przez respondentów wyraźnie rzadziej, chociaż i tym razem w dużych ośrodkach wskazywano na więcej różnych problemów. Generalnie najczęściej wskazywano na problemy wynikające ze słabości publicznego systemu pomocy społecznej, które zostały opisane w pierwszej części artykułu, a których źródła mają charakter zewnętrzny wobec poszczególnych ośrodków pomocy społecznej, lecz na ogół niezwiązany ze stroną pozarządową: nadmiar obowiązków, nadmierny formalizm i biurokracja, skomplikowane przepisy prawne, niedostatek środków finansowych. Pokazuje to tabela 4.

312

Tabela 4. Trudności i przeszkody we współpracy pomiędzy ośrodkiem a organizacjami pozarządowymi

Trudności we współpracy z OP	Gminy wg liczby mieszkańców (w tys.)					Razem
	do 10*	10–20*	20–50	50–100	ponad 100	
1	2	3	4	5	6	7
presja czasu, nadmiar obowiązków	7	17	4	2	8	38
formalizm, biurokracja, czasochłonne procedury	6	9	5	2	7	29
skomplikowane, niespójne i nieprecyzyjne przepisy prawne	4	11	4	2	6	27
niedostatek środków finansowych	6	8	5	1	6	26

1	2	3	4	5	6	7
brak odpowiednio przygotowanych pracowników, wolontariuszy	7	3	3	1	2	16
niska motywacja pracowników do angażowania się w dodatkowe przedsięwzięcia	2	5	1	3	3	14
brak przepływu informacji między instytucjami, trudności komunikacyjne	2	3	–	2	6	13
postawy klientelistyczne po stronie partnerów pozarządowych	–	4	1	2	–	7
brak wspólnego celu	–	2	2	1	1	6
brak woli współpracy, otwartości ze strony partnera, brak zaufania	–	2	–	–	2	4
postrzeganie partnerów lokalnych jako konkurencji	–	1	–	–	2	3
problemy i konflikty interpersonalne	–	–	–	1	1	2
inne, jakie?	5	2	1	1	2	11
Średnia liczba trudności wskazywanych w jednym OPS	2,2	2,8	2,9	4,5	4,2	3,0

* W tych kategoriach uwzględniono tylko gminy, które współpracują z organizacjami pozarządowymi, czyli 18 gmin liczących do 10 tys. mieszkańców i 24 gminy liczące od 10 do 20 tys. mieszkańców.

Źródło: badania własne.

Brak odpowiednio przygotowanych pracowników czy wolontariuszy stanowi problem głównie w najmniejszych gminach, natomiast trudności komunikacyjne najdotkliwiej odczuwane są w tych największych. Charakterystyczne jest ponadto, że jeśli pojawiają się jednak wskazania na pewne przeszkody leżące po stronie organizacji pozarządowych, to ma to miejsce przede wszystkim w większych gminach. Zapewne wpływ na to ma większe doświadczenie we współpracy z OP, a zwłaszcza większa różnorodność jej form.

Warto w tym kontekście przytoczyć wyjątkowo krytyczną, chociaż nie-pozbawioną wnikliwości, opinię zawartą w ankiecie otrzymanej z ośrodka w jednym z największych miast regionu:

[...] bagatelizowanie przez organizację pozarządową kwestii formalnych; słaba organizacja pracy po stronie partnerów NGO; organizacje pozarządowe, wnioskując z różnych źródeł o środki na realizację projektów, nie dokonują właściwej diagnozy społecznej i analizy możliwości. Na etapie planowania projektów i wnioskowania o środki nie zapraszają Ośrodka do wspólnej pracy koncepcyjnej. Dopiero po otrzymaniu środków, na etapie rozpoczęcia realizacji, bądź w jej trakcie, szukają wsparcia Ośrodka Pomocy Społecznej, postrzegając go jako partnera mającego zasoby potrzebne do należytego wykonania zadania lub jako organizację, która w ich ocenie jest zobowiązana do zaangażowania się w przedsięwzięcie. W związku z powyższym niejednokrotnie zmuszeni jesteśmy współrealizować projekty i przedsięwzięcia, które obarczone są ograniczeniami, błędami lub są nieadekwatne do założonego przez OPS kierunku działań. [MP 19]

Wypowiedź ta dobrze ilustruje paternalistyczno-klientelistski charakter relacji pomiędzy instytucją samorządową a organizacją pozarządową. Nieodparcie nasuwa się pytanie, czy tego rodzaju problemów dałoby się uniknąć, gdyby relacje między obiema stronami miały charakter autentycznie partnerski.

Ostatnie pytanie ankiety dotyczyło wpływu pandemii na przebieg współpracy ośrodka ze stroną społeczną. Najczęściej deklarowano brak takiego wpływu, ale dotyczy to przede wszystkim małych i najmniejszych gmin. Ośrodki w dużych miastach częściej wskazywały na ograniczenie współpracy związane z koniecznością przestawienia się na pracę zdalną, co utrudniło realizację wielu działań. Szczegółowy rozkład odpowiedzi przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Wpływ pandemii na przebieg współpracy ośrodka z organizacjami pozarządowymi

Wpływ pandemii na współpracę z OP	Gminy wg liczby mieszkańców (w tys.)					
	do 10*	10–20*	20–50	50–100	ponad 100	Razem
1	2	3	4	5	6	7
NIE – nie zmieniło się nic lub prawie nic, w zasadzie wszystko przebiega podobnie jak wcześniej	15	14	4	1	3	37
TAK – współpraca została ograniczona z powodu restrykcji związanych z pandemią, wielu rzeczy nie da się zrealizować zdalnie	3	9	3	3	7	25

1	2	3	4	5	6	7
TAK – współpraca została ograniczona z powodu trudności w funkcjonowaniu partnerów – kłopoty z pracownikami, trudności finansowe, bałagan organizacyjny, nadmiar nowych obowiązków, brak możliwości porozumienia się itp.	–	–	1	–	1	2
TAK – współpraca jest intensywniejsza z powodu nowych zadań, nowych potrzeb, nowych wyzwań	1	1	2	–	3	7
inna odpowiedź – jaka?	–	–	–	–	2	2

* W tych kategoriach uwzględniono tylko gminy, które współpracują z organizacjami pozarządowymi, czyli 18 gmin liczących do 10 tys. mieszkańców i 24 gminy liczące od 10 do 20 tys. mieszkańców.

Źródło: badania własne.

Tylko w nielicznych przypadkach (w 7 ośrodkach) pandemia wpłynęła na zintensyfikowanie współpracy z powodu pojawienia się nowych potrzeb, przy czym częściej miało to miejsce w dużych miastach. Wygląda na to, że tam, gdzie współpraca z organizacjami pozarządowymi miała charakter dość ograniczony i zamykający się w najprostszych formach, czyli w małych gminach, pandemia niewiele „namieszała”, natomiast w przypadku bardziej rozbudowanej współpracy przyczyniła się do pewnych perturbacji, ale też wyzwoliła nowe inicjatywy.

Na zakończenie analizy tego krótkiego sondażu warto zwrócić uwagę, że w grupie małych gmin (10–20 tys. mieszkańców) zdecydowanie wyróżnia się jedna, w której obraz współpracy OPS z organizacjami trzeciego sektora odbiega pozytywnie od pozostałych w tej kategorii i upodabnia ją pod tym względem do gmin o znacznie większej liczbie mieszkańców. Ośrodek w tej gminie zadeklarował współpracę z około 15 organizacjami pozarządowymi, i to głównie spoza terenu gminy, ponieważ w samej gminie funkcjonuje jedna organizacja pozarządowa o profilu socjalnym. Współpraca ta obejmuje bardzo zróżnicowane formy, a ośrodek dostrzega liczne korzyści z tym związane, ponadto okres pandemii niczego tu nie naruszył. W prowadzonych przez Autorkę od wielu lat badaniach na temat lokalnej polityki społecznej małych gmin województwa śląskiego wśród 8 wybranych do badań jakościowych gmin właśnie ta gmina od samego początku zwracała uwagę z powodu wyjątkowo dobrze zorganizowanego

i sprawnie funkcjonującego systemu pomocy i wsparcia, cieszącego się na dodatek pełnym zrozumieniem ze strony władz samorządowych. Wyniki wcześniejszych etapów badań pokazały też, że respondenci z tej gminy, reprezentujący władze samorządowe (w tym OPS) oraz trzeci sektor, charakteryzują się – na tle innych badanych małych gmin – wysokim poziomem wiedzy i kompetencji w różnych kwestiach społecznych (i nie tylko), mają poczucie sprawczości w kwestii rozwiązywania problemów mieszkańców miasta, a rzadko przywołują problemy finansowe lub brak wsparcia z zewnątrz jako bariery w działaniu [Faliszek 2016]. Próby poszukiwania odpowiedzi na pytanie o źródła tej pozytywnej „inności” kierują Autorkę w stronę tzw. czynnika ludzkiego, czyli po prostu ludzi, którzy mają wpływ na kształtowanie lokalnej polityki społecznej. Od wielu lat można zaobserwować, że przy podobnych warunkach zewnętrznych są miejsca, gdzie w rozwiązywaniu problemów społecznych nie wychodzi się poza „sprawdzone”, rutynowe sposoby działania i każdy nowy pomysł natrafia na mur niemocy i niezrozumienia, ale są też i takie, gdzie podejmuje się wiele różnorodnych działań i osiąga całkiem niezłe skutki, gdzie udaje się zrealizować wiele niestandardowych inicjatyw. W ostatecznym rozrachunku decydują o tym właśnie ludzie – profesjonaliści o odpowiedniej wiedzy i umiejętnościach zawodowych, a także ludzie o pewnej wrażliwości społecznej, którzy dzięki swej osobowości, zaangażowaniu i otwartości potrafią przezwyciężyć niemal każdą trudność i podjąć każde wyzwanie. Prowadzone badania pokazały, że decydenci w opisywanej gminie charakteryzują się takimi właśnie cechami, a na dodatek burmistrzem jest osoba mająca za sobą wiele lat aktywności w sektorze pozarządowym.

Zakończenie

Z analiz przeprowadzonych na podstawie tego krótkiego pilotażu wyłania się dość ogólny, ale też w znacznym stopniu oczywisty obraz tego, jak kształtuje się w Polsce współpraca samorządowych ośrodków pomocy społecznej z trzecim sektorem. Działalność organizacji pozarządowych ma głównie charakter usługodawczy, jest dopełnieniem i poszerzeniem działań podejmowanych w strukturach samorządowych tam, gdzie one same nie dają rady wykonywać zadań. Przykładem są chociażby najmniejsze gminy, wśród których wiele ogranicza swoją współpracę z nimi wyłącznie do dystrybucji żywności. Organizacje trzeciego sektora nie są postrzegane jako ważny element systemu demokratycznego jako takiego, ale jako niezbędny element uzupełniający niedowładę działań władzy

publicznej. W takiej roli mają zatem małe szanse, aby znacząco przyczynić się do rozwoju *community capacity*, czyli tego, co definiuje się jako zdolność społeczności lokalnej do rozwiązywania konkretnych wyzwań stojących przed nią w danym momencie, jako aktualny stan tej społeczności i jej potencjał, który może zostać wykorzystany do rozwiązywania bieżących problemów [Lewenstein 2004].

Przedstawione zależności potwierdzają jednocześnie, że rzeczywistość pomocy społecznej w małych gminach jest dość mocno odmienna od tej w dużych miastach. Patrząc na to, jak układa się współpraca ośrodków pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi, można skonstatować, że opisane w pierwszej części tekstu słabe strony sektora publicznego w mniejszych społecznościach ujawniają się z większą siłą i ewentualne korzyści płynące z małej skali nie są w stanie ich skompensować. Wydaje się, że to właśnie duże ośrodki pomocy i wsparcia, działające w dużych miastach, ponieważ mają dostęp do większych i bardziej różnorodnych zasobów, są w stanie jakoś z systemowymi słabościami lepiej sobie radzić. Jednocześnie jednak przytoczony na koniec przykład wyróżniającego się ośrodka z małej gminy sugeruje, że niezależnie od ograniczeń systemowych da się wiele zrobić, jeśli do rozwiązywania problemów społecznych podchodzi się kompetentnie i profesjonalnie, zwłaszcza gdy podejście takie charakteryzuje lokalnych decydentów.

Literatura

- Adamiak P. [2014], *Zaangażowanie społeczne Polek i Polaków. Wolontariat, filantropia, 1% i wizerunek organizacji pozarządowych. Raport z badania 2013*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor, <https://api.ngo.pl/media/get/115182> (dostęp: 09.05.2021).
- Badania współpracy organizacji pozarządowych z instytucjami publicznymi Lupa 2002 (raport z badań)* [2002], Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Charycka B., Gumkowska M. [2018], *Kondycja organizacji pozarządowych. Raport z badań 2018*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, www.fakty.ngo.pl (dostęp: 09.05.2021).
- Faliszek K. [2014], *Ewaluacja w polskiej pomocy społecznej*, [w:] K. Wódcz, K. Piątek (red.), *Od Welfare State do Welfare Society?*, Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, s. 169–186.
- Faliszek K. [2016], *Lokalna polityka społeczna: fakty czy mity?*, „Zoon Politicon”, nr 7.
- Faliszek K., Leśniak-Berek E. [2010], *Praca socjalna w projektach systemowych ośrodków pomocy społecznej w województwie śląskim*, [w:] A. Kanios, M. Czechowska-Bieluga (red.), *Praca socjalna. Kształcenie – działanie – konteksty*, Kraków: Oficyna Wydawnicza Impuls, s. 155–165.

- Faliszek K., Libor G., Muster R., Nowalska-Kapuścik D., Szpoczek-Sało M. [2013], *Fundusze unijne zmieniają Polskę? Analiza ewaluacji projektów unijnych na przykładzie województwa śląskiego*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Golczyńska-Grondas A. [2020], *Społeczne innowacje w świecie społecznym pracy społcalnej: ramy instytucjonalne i „czynnik ludzki”*, [w:] K. Faliszek, S. Pawlas-Czyż (red.), *Socjologia bez granic. O naukowej tożsamości działań na rzecz człowieka i jego środowiska*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, s. 202–221.
- Indeks poziomu rozwoju i stabilności organizacji pozarządowych w Polsce w roku 2016* [2017], Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kalb D. [2002], *Współpraca administracji i organizacji pozarządowych w zakresie polityki społecznej w społecznościach lokalnych krajów postkomunistycznych – dylematy*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 45–58.
- Kaźmierczak T. [2016], *O kontrakcie społcalnym i reformie aktywnej integracji, czyli jak pomoc społeczna (znów) obroniła się przed zmianą. Refleksja rocznicowa, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”*, nr 35(4), s. 75–92.
- Lewenstein B. [2004], *Zasoby lokalne: zarys koncepcji*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN, s. 281–301.
- Makowski G. (red.) [2012], *Jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną. Raport końcowy*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Makowski G., Schimanek T. [2008], *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Olech A. (red.) [2012], *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Organizacja i warunki pracy pracowników społcalnych w gminach. Informacja o wynikach kontroli* [2019], Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/040/> (dostęp: 09.05.2021).
- Pazderski F. [2019], *Indeks rozwoju i stabilności organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce w roku 2018*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Raław M. [2011], *Ludzie instytucji i ludzie w instytucji. Pracownicy społcalni o swojej pracy*, [w:] M. Dutkiewicz (red.), *Pracownicy społcalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Rymsza M. [2012a], *Praca społcalna, służby społeczne, pomoc społeczna w Polsce. Stan obecny i perspektywy rozwoju*, [w:] M. Rymsza (red.), *Pracownicy społcalni i praca społcalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 353–366.
- Rymsza M. (red.), [2012b], *Pracownicy społcalni i praca społcalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Rymsza M., Makowski G., Dudkiewicz M. (red.) [2007], *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

- Sobiesiak-Penszko P. [2012], *Organizacje pozarządowe a partycypacja publiczna*, [w:] A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 137–150.
- Trawkowska D. [2007], *Działania pozorne w pomocy społecznej – przypadek (i przypadłość) pracy socjalnej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 10, s. 131–150.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 ze zm.
- Wasilewski J., Kotnarowski M., Betkiewicz W. [2019], *Normatywno-teoretyczny chaos, czyli myślenie regionalnej elity samorządowej o demokracji*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2 (76).

NGOs in Local Social Policy: A Study of Social Welfare Centers in Silesia Voivodeship

Summary

Collaboration of local governmental structures with the non-governmental sector in the field of social policy plays an important role in increasing the effectiveness and efficiency of social welfare interventions. Both on the side of public institutions and on the side of non-governmental organizations, it is possible to pinpoint obstacles that stand in the way of effective and efficient interventions. The place where these impediments surface are social welfare centers in small communities. The aim of this article is to present, based on the results of a series of short-term pilot surveys, a snapshot of collaboration efforts between social welfare centers in Silesia Voivodeship and non-governmental organizations. The Author's intention was to illustrate how the scope and depth of these collaborations vary depending on the size of the community. Study results reveal that small and large communities differ markedly not only in social welfare, but also how the relationships between local governments and NGOs are conceptualized and built.

Keywords: local social policy, social assistance, non-governmental organizations, effectiveness of social assistance