

# Tomasz Piróg

---

## Zaufanie a „governance” – na przykładzie współpracy między organizacjami pierwszego i trzeciego sektora, finansowanej z pieniędzy publicznych

---

Studia Humanistyczne AGH 11/4, 193-210

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Tomasz Piróg\***

ZAUFANIE A *GOVERNANCE* –  
NA PRZYKŁADZIE WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANIZACJAMI  
PIERWSZEGO I TRZECIEGO SEKTORA,  
FINANSOWANEJ Z PIENIĘDZY PUBLICZNYCH<sup>1</sup>

Celem artykułu jest przedstawienie roli zaufania w relacjach między podmiotami pierwszego i trzeciego sektora finansowanymi ze środków publicznych. Taka współpraca ma miejsce w otoczeniu instytucjonalnym, które jest definiowane przez prawo i obyczaje, ale jest również zależna od struktury społecznej, rozmieszczenia aktorów w sieciach społecznych i łączących ich więzi.

Słowa kluczowe: zaufanie, *governance*, zarządzanie publiczne, pole organizacyjne

Współpraca podmiotów pierwszego i trzeciego sektora bywa przedstawiana jako konieczny element zarządzania sferą publiczną (Herbst 2008c; Gumkowska 2010). Jednym z koronnych argumentów w myśleniu tego typu jest pojęcie niezdolności państwa do rządzenia (Hausner 2002). Odpowiedzią na to miało być nowe zarządzanie publiczne (*new public governance*), angażujące aktorów niepublicznych w działania na rzecz sfery publicznej. Zmiana społeczna przynosi nieznane wcześniej zagrożenia i ryzyko, dlatego wymaga również zaufania. W nowych konfiguracjach ważne staje się pytanie o relacje łączące aktorów zbiorowych, odczytywane jako wskaźnik funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i umiejętności współpracy w nowych warunkach instytucjonalnych.

W pierwszej części artykułu przedstawię instytucjonalizację współpracy międzysektorowej, scharakteryzuję też koncepcję *governance* oraz jej konsekwencje ekonomiczne i polityczne. W drugiej części omówię socjologiczne konceptualizacje zaufania i jego potencjalny wpływ na relacje między podmiotami pierwszego i trzeciego sektora w ramach nowo powstałego pola organizacyjnego, którym jest współpraca międzyorganizacyjna, finansowana z pieniędzy publicznych.

---

\* AGH Akademia Górniczo-Hutnicza; [tpirog@agh.edu.pl](mailto:tpirog@agh.edu.pl)

<sup>1</sup> Tekst powstał jako rezultat badań wykonanych w ramach projektu „Cywilizacyjny rozwój społeczności subnarodowych a procesy instytucjonalizacji samorządności terytorialnej i partycypacji społeczno-ekonomicznej w Polsce” (N N116 0885/34) pod kierunkiem Barbary Gąciarz.

## 1. INSTYTUCJA WSPÓŁPRACY MIĘDZYSEKTOROWEJ

Pod koniec lat siedemdziesiątych XX wieku wyraźnie uwidocznił się wzrost liczby organizacji pozarządowych w krajach demokratycznych (Salamon i Anheier 1997). Nie zauważano przy tym wzrostu liczby osób zaangażowanych w działania tego typu; wręcz przeciwnie, koniec XX wieku przyniósł w USA spadek takiej aktywności (Putnam 2008). Fundacje, stowarzyszenia, kościoły i inne podmioty świadczące usługi pożytku publicznego zaczęły aktywnie przejmować część działań wcześniej wykonywanych przez podmioty publiczne i zostały określone mianem trzeciego sektora. Wielość definicji trzeciego sektora i ich szeroki zakres powodował trudności z badaniem tego zjawiska (Gliński 2004; Salamon i Anheier 1997). Wszystkie podmioty zaliczane do tej kategorii były uprzywilejowane w systemie podatkowym oraz miały społeczną formę zarządzania (Leś 2000). Niektóre z nich korzystały z pieniędzy publicznych, przekazywanych zarówno przez agendy centralne, jak i lokalne.

W Polsce także nastąpiła instytucjonalizacja współpracy międzysektorowej (Rymusza 2006; Arczewska 2007). Jeszcze w latach osiemdziesiątych XX wieku powstała ustawa o fundacjach, zaś ustawa o stowarzyszeniach weszła w życie w początkowym okresie III Rzeczypospolitej. W wyniku zmian prawnych nowo utworzone samorządy gminne zostały zobowiązane do współpracy z organizacjami obywatelskimi. Stopniowo wprowadzano regulacje, które ułatwiały przekazywanie pieniędzy publicznych podmiotom niepublicznym. W tym samym czasie powstały trzy instytucje: samorządu lokalnego, trzeciego sektora oraz zajmujące się współpracą między nimi.

Samorząd lokalny funkcjonuje według zasad demokracji przedstawicielskiej – jego zadaniem jest służyć ogółowi obywateli, za co jest rozliczany zgodnie z cyklem wyborczym. Stanowi on jednak przedmiot krytyki ze strony zwolenników koncepcji niezdolności państwa do rządzenia, która zostanie omówiona w dalszej części tekstu. W klasycznym rozumieniu organizacje obywatelskie mają charakter oddolny i są rezultatem wsparcia (także materialnego) udzielanego im przez ich członków (Załęcki 2008; Tocqueville 1996). Nie wyklucza to konfliktów między grupami oraz potencjalnych działań grupowych, dążących do naruszenia interesów reszty społeczności. Dlatego współczesne państwo przez wielu jest uważane za konieczne dla wzrostu dobrobytu ogółu społeczeństwa (Hegel 1969; Hobbes 2005; Locke 1992). Warto zauważyć, że nie wszystkie organizacje obywatelskie działają *pro publico bono*. Działania zbiorowe podejmowane w ramach instytucji trzeciego sektora można uporządkować według określonego kontinuum. Na jednym jego krańcu znajdują się podmioty, które powstają z pobudek prywatnych, łączących członków danej organizacji, a ich działania są ukierunkowane na artikulację, obronę interesów lub generowanie korzyści tylko dla członków grupy. Na drugim krańcu są podmioty, które z różnych powodów (w tym altruistycznych) angażują się w działania na rzecz wspólnoty wykraczającej poza członków własnej organizacji (przy czym wspólnota i potrzebne jej dobra nie są dane obiektywnie, ale są definiowane przez grupę).

Już samo istnienie dwóch instytucji wpływających na kształt sfery publicznej, kierujących się różnymi kryteriami racjonalności, może doprowadzić do konfliktu między nimi (Lepsius 1996; Wendt 2008). Na ten fakt nakłada się rosnąca zależność sektora publicznego od podmiotów niepublicznych, będąca skutkiem kryzysu scentralizowanego modelu zarządzania

sferą publiczną. Rezultatem powyższych zjawisk są regulacje (prawne i obyczajowe) związane ze współpracą międzysektorową. Dotyczą one wszystkich praw i obowiązków podmiotów pierwszego i trzeciego sektora; obejmują nie tylko wymianę wiedzy i informacji, ale także sferę korzyści materialnych.

W wielu krajach demokratycznych (w tym w Polsce) uznano, że organizacje pozarządowe mogą korzystać ze środków publicznych i innych form wsparcia ekonomicznego (użyczenie nieruchomości, darmowe usługi doradcze itp.), udzielanych im przez samorządy lokalne. W ten sposób kształt trzeciego sektora zostaje poddany wpływowi strumienia pieniędzy kierowanego przez urzędników i polityków. Aby temu zapobiec, organizacje pozarządowe promują ideę demokracji stowarzyszeniowej, w której podmioty niepubliczne mają wpływ na podział środków publicznych (Gumkowska 2010; Herbst 2008c). Owocuje to uchwalaniem dokumentów regulujących kwestie merytoryczne i finansowe, dotyczące współpracy międzysektorowej (tzw. roczne programy współpracy), powoływaniem ciał doradczych (komisje dialogu obywatelskiego, rady pożytku publicznego) oraz komisji konkursowych, mających realny wpływ na rozdzielanie pieniędzy podatnika.

## 2. WSPÓLPRACA MIĘDZYSEKTOROWA Z PERSPEKTYWY *GOVERNANCE*

Na współpracę międzysektorową możemy spojrzeć jak na rezultat kryzysu klasycznego modelu zarządzania sferą publiczną (Hausner 2002). Jego główną wadą była zbyt duża centralizacja, hierarchiczność i orientacja na procedury. Z założenia bezklasowa hierarchiczna biurokracja, wierna racjonalności proceduralnej, wykonująca zadania zlecone jej przez władze pochodzące z wyboru, okazała się pełna wad (Merton 1975; Crozier 1967; Downs 1967). Organizacje zaczęły być postrzegane jako układy monocentryczne, mało podatne na zmiany i wymuszające podporządkowanie. Urzędnicy zostali określani jako grupa interesu, zaś poszczególni biurokraci jako egoiści rozgrywający własne strategie. Opisane zjawisko było przyczyną niezadowolenia zwykłych obywateli oraz polityków, którzy nie mogli efektywnie realizować swoich obietnic.

Wady te okazały się szczególnie widoczne w obliczu zmian społecznych i ekonomicznych, które dotknęły rozwinięte kraje demokratyczne pod koniec XX wieku. Wzrost zróżnicowania potrzeb społecznych, zmiany społeczne związane z nowymi technikami komunikacyjnymi i ułatwienie wymiany informacji spowodowały spadek akceptacji dla działań administracji publicznej. Demokracja przeżywała kryzys, którego podłożem były również przemiany gospodarcze. Pragnąc skutecznie wypełniać swoje zadania, sektor publiczny musiał zaangażować w tworzenie dóbr publicznych zasoby będące pod kontrolą innych podmiotów. Nowe zarządzanie publiczne (*governance*) proponowało otwarcie się sektora publicznego na czerpanie z zasobów i wzorów organizacyjnych sektorów niepublicznych. W podejściu tym brakowało głosu interesariuszy polityk publicznych.

W odpowiedzi na słabości *governance* powstała koncepcja *good governance*, czyli otwartego modelu rządzenia (Komisja Europejska 2000). Dobre rządzenie oznaczało nie tylko otwarcie się na głos obywateli poprzez deliberację, ale również włączenie podmiotów drugiego i trzeciego sektora w planowanie oraz realizację polityk publicznych. W tym drugim

przypadku rządzenie upodabnia się do zarządzania sieciami społecznymi, nazwanego przez Guya R. Petersa i Johna Pierre'a (1998) zarządzaniem publicznym, w którym zmienia się rola rządu (*governance without government*). Wbrew pozorom nie mamy jednak do czynienia z zanikiem rządu, ale ze zmianą sposobu jego działania. Aby móc efektywnie działać, musi on sięgać po wiedzę i zasoby będące w dyspozycji innych aktorów.

Dobre rządzenie wykracza poza *governance*, ale również czerpie z jego dorobku koncepcji nowego zarządzania publicznego (Hausner i Kukielka 2002; Opolski i Modzelewski 2004; Zalewski 2007). Koncepcja ta proponuje zmniejszenie roli sektora publicznego, idące dalej niż jedynie ograniczenie się do roli dostawcy usług publicznych (świadczenie części usług zostaje przekazane innym podmiotom). Przeszczepianie reguł sektora prywatnego ma posłużyć usprawnieniu działania administracji publicznej oraz przelożyć się na polepszenie kontaktów z obywatelami poprzez poprawę jakości rządzenia i działania marketingowe. Kluczowymi elementami *governance*, którego elementy przenikają do praktyk podmiotów publicznych, jest menedżerski styl zarządzania, zatrudnianie kontraktowe i wynagradzanie osób za osiągnięte efekty, a także spłaszczanie hierarchii struktury organizacyjnej i skoncentrowanie pracowników na konkretnych zadaniach, co do których określono cele i wymierne metody ewaluacji rezultatów. Dopuszczono również konkurencję między sektorem publicznym i prywatnym (także non profit) na zasadach rynkowych. Współpraca międzysektorowa ma formę kontaktów między autonomicznymi układami podmiotów, które nastawione są na produkcję konkretnych, ustalonych wcześniej, mierzalnych efektów końcowych i wywoływanie zmian społecznych. Ma też negatywną stronę, ponieważ upraszcza rolę obywatela, oceniając ją wyłącznie przez pryzmat jego satysfakcji z dostarczanych mu usług. Obywatel staje się klientem konsumentem, a nie partnerem odbiorcą. Pomiar satysfakcji konsumentkiej z pominięciem konsultacji społecznych przy planowaniu programów politycznych może prowadzić do braku osiągnięcia optymalnych rozwiązań, na które obywatele czekają, zwłaszcza że mechanizm konkurencji rynkowej, który został stworzony w nowym zarządzaniu publicznym, nie jest mechanizmem wolnorynkowym, ale sterowanym i organizowanym przez władze publiczne.

Model zarządzania publicznego (*governance*) reguluje relację między zleceniodawcą (władze pochodzące z wyboru) i wykonawcą usługi wylanianym w drodze konkursu ofert. Informacją zwrotną o skuteczności podjętych działań jest satysfakcja konsumentów. Model ten nadal nie odblokowuje wszystkich barier komunikacyjnych, które funkcjonują na linii władza – obywatele.

Odpowiedzią na to wyzwanie jest wybitnie normatywna koncepcja dobrego rządzenia, która akcentuje sieciowy sposób zarządzania, zorientowany na partnerstwo i konsultacje społeczne (Komisja Europejska 2000, MRR 2008). Według niej wszystkie podmioty znajdujące się w sieci społecznej powinny mieć dostęp, na zasadach równości i inkluzyjności, do współdecydowania o kształcie programów politycznych, realizowanych przez sektor publiczny. Rządzenie jest zorientowane na poszukiwanie efektywnych rozwiązań opartych na konsensusie. Rządy tego typu przestrzegają litery prawa, są przewidywalne, przejrzyste i responsywne (Herbst 2008b; Dahl 1995).

To ostatnie określenie odnosi się do upodmiotowienia obywateli i oddania im głosu w ramach konsultacji społecznych. Idea ta odzwierciedla utopijną koncepcję racjonalności komunikacyjnej Jürgena Habermasa (1999) – pełną wzajemnego poszanowania debatę ludzi

nastawionych na poszukiwanie satysfakcjonującego ich porozumienia. Biorąc pod uwagę ludzką naturę, można stwierdzić, że jest ona typem idealnym, nieosiągalnym (Frieske 2008). Ludzie nie rezygnują w swoich zachowaniach grupowych z prób wykorzystywania własnych pozycji w strukturze społecznej oraz zasobów, które pozwalają im kontrolować zachowanie innych osób. Deliberacja w ramach ciał kolegialnych grupujących przedstawicieli aktorów zbiorowych jest utrudniona z powodu mandatu, który wiąże osoby reprezentujące konkretne podmioty. Bariera byłaby możliwa do przełamania jedynie wówczas, gdyby aktorzy biorący udział w deliberacji mieli możliwość zmiany swych preferencji i zrezygnowali z prób utrzymania pozycji w strukturze społecznej. Gdy dojdzie do sytuacji głosowania, w którym głos będzie miało przynajmniej dwóch głosujących i będą trzy opcje do wyboru, przy założeniu racjonalności zachowania aktorów, niemożliwe jest zbudowanie satysfakcjonującej metody podejmowania decyzji grupowych, która spełniałaby założenia uniwersalności, suwerenności, braku dyktatury, monotoniczności oraz niezależności nieistotnych alternatyw, o czym mówi twierdzenie o niemożności Kennetha Arrowa (1951).

### 3. RELACJE MIĘDZYSEKTOROWE A ORGANIZACJE W SIECI

Niedoskonałości współczesnego modelu rządzenia, który nie spełnia wymogów żadnego z przedstawionych wcześniej typów idealnych, wynikają z faktu, iż aktorzy znajdujący się w sieciach społecznych są mało podatni na zmianę, a także nie rezygnują oni z prób utrzymania lub wzmocnienia własnej pozycji w strukturze społecznej (Lin 2001). W sytuacji relacji międzysektorowych dochodzi do realnych kontaktów między organizacjami (aktorami zbiorowymi), które również zakorzenione są w sieciach społecznych.

Podmioty publiczne, implementując nowe trendy w rządzeniu, często otwierają się na rozwiązania pochodzące z demokracji stowarzyszeniowej, w której zorganizowane grupy obywatelskie są postrzegane jako potencjalne źródło odnowy demokracji. Towarzyszy temu włączanie trzeciego sektora do współdecydowania o polityce lokalnej i podziale środków publicznych. Według Renaty Mayntz i Fritza W. Scharpfa (1995) relacje międzysektorowe mogą przyjąć różną formę w zależności od tego, jaką zdolność do działań społecznych mają poszczególne sektory. Jeśli mamy do czynienia ze sprawnym sektorem publicznym, ale występuje przy tym silny i wewnętrznie zorganizowany sektor pozarządowy, wówczas powstaje struktura rządzenia, którą nazywamy korporacjonizmem. Tego typu ład społeczny spotykamy w Niemczech, gdzie podmioty pozarządowe zmuszone są przez prawo do zrzeszania się w związkach służebnych, które reprezentują ich interesy w relacjach z sektorem publicznym (pojedyncze organizacje nie dostają pieniędzy bezpośrednio od państwa). Gdy podmiot trzeciego sektora świadczy indywidualne usługi socjalne, podmioty sektora publicznego nie zapewniają takich usług, z wyjątkiem pomocy w formie zasiłków pieniężnych. Zasada ta reguluje konkurencję międzysektorową i znalazła miejsce w Federalnej ustawie dotyczącej pomocy społecznej (BSHG §10). Gdyby państwo odznaczało się słabością, istniałoby zagrożenie kolonizacji, czyli struktury rządzenia, w której pewne grupy społeczne zyskują przewagę nad innymi w relacji z sektorem publicznym. Słabość sektora pozarządowego w sytuacji, gdy mamy do czynienia z niską zdolnością sektora publicznego do podejmowania działań

społecznych, owocuje wprowadzaniem mechanizmów rynkowych do modeli rządzenia. Gdyby podmioty publiczne zachowały w tym układzie silną pozycję, mielibyśmy do czynienia z ładem etatystycznym, panującym w wielu państwach bezpieczeństwa socjalnego aż do lat siedemdziesiątych XX wieku.

Zastąpienie zinstytucjonalizowanych relacji międzysektorowych relacjami międzyorganizacyjnymi przywołuje na myśl pozytywne i negatywne strony każdej z opisanych struktur rządzenia. Sieci społeczne integrujące ze sobą podmioty planujące i realizujące politykę społeczną mogą sprzyjać dynamicznemu wykorzystaniu zasobów, łącząc zasoby publiczne i prywatne (Peters i Pierre 1998). Jednocześnie w sferze prawodawstwa wymagają zmian prowadzących do unikania skrajnych sytuacji owocujących słabością obu sektorów lub znaczną przewagą jednego sektora nad drugim (co stabilizuje relacje między nimi i uniemożliwia działania innowacyjne). Ważniejsze od regulacji sektorowych stają się konkretne zasoby sieci społecznych i wykorzystanie ich do rozwoju danej społeczności. Ważny staje się podmiot i jego połączenia w sieci, dzięki którym ma on dostęp i możliwość mobilizacji zasobów społecznych będących w dyspozycji innych organizacji (Lin 2001; Knocke 1990). Wśród tych zasobów znajduje się również wiedza, której deficyt odczuwalny był w scentralizowanym i hierarchicznym modelu rządzenia.

#### 4. MIĘDZY KORZYŚCIĄ PUBLICZNĄ A INTERESEM AKTORA

Kryzys scentralizowanego modelu zarządzania publicznego, owocującego niezdolnością państwa do rządzenia (Kooiman 1993; Mayntz 1993), objawia się niezadowoleniem decydentów politycznych z działań administracji publicznej i słabnącą satysfakcją obywateli z funkcjonowania demokracji. Warto jednak zauważyć, że otwieranie się administracji publicznej na współpracę z organizacjami trzeciego sektora nie zawsze wynika z przesłanek moralnych, jak to ma miejsce w koncepcji dobrego rządzenia (*good governance*), ale może mieć również przyczyny ekonomiczne. Organizacje pozarządowe pomagają zredukować koszty polityki społecznej dzięki wyprowadzeniu pieniędzy poza sektor publiczny i zastosowaniu wolnorynkowych form zarządzania, jak to ma miejsce w przypadku *new public governance*.

Współpraca organizacji pierwszego i trzeciego sektora na szczeblu lokalnym, finansowana z pieniędzy publicznych, jest częstym zjawiskiem w krajach demokratycznych. Łączy się ona z napięciem między oczekiwaną korzyścią publiczną z włączania grup społecznych do współdecydowania o kształcie polityki społecznej i jej współtworzenia oraz egoizmem podmiotów publicznych i niepublicznych, kierujących się własną racjonalnością związaną z zajmowaną pozycją w sieciach społecznych. Nie stwarzałoby to problemów, gdyby aktorzy zbiorowi podzielali tę samą wizję interesu wspólnego szerszej społeczności lub gdyby wyrekli się swoich interesów, stanowiących motywację do podejmowania działań społecznych.

W literaturze socjologicznej opisane zostały przypadki braku powiązań między zrzeszaniem się w stowarzyszenia (opartym na zasadzie homogeniczności) a otwartością na potrzeby innych osób, owocujące między innymi zachowaniami mafijnymi (Gambetta 2009) lub blokowaniem inwestycji (tzw. efekt NIMBY, ang. *Not in My Back Yard* – „nie na moim podwórku”; por. Michałowska 2008). Członkowie organizacji pozarządowych częściej od

innych osób angażują się politycznie (bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji), co nie oznacza, że zapominają o interesie własnym lub grupowym (Rossteuscher 2008). Empirycznie widoczna jest korelacja między uogólnionym zaufaniem a uczestnictwem w działaniach stowarzyszeń i fundacji (Putnam 2008), co może zachęcać rządzących do nadawania przywilejów organizacjom trzeciego sektora. Zaufanie często kojarzone jest z redukcją konfliktów i kosztów transakcyjnych. Nie znamy jednak natury tego związku – bez odpowiedzi pozostaje pytanie o pierwszeństwo stowarzyszenia się nad zaufaniem, możemy więc mieć do czynienia z sytuacją zupełnie odwrotną (Newton 2008). Mimo przedstawionych trudności organizacje pozarządowe często są traktowane jako emanacja społeczeństwa obywatelskiego, zaś ich rosnące zaangażowanie w politykę odczytywane jest jako szansa na odnowę demokracji (Herbst 2008a). Anglojęzyczne określenia organizacji pozarządowych jako działających *non-profit* (bez zysków), *not-for-profit* (nie dla zysku) lub *not-for-privat-profit* (nie dla prywatnego zysku) sugerują altruizm osób zaangażowanych w takie działania. Jednakże niektóre działania organizacji pozarządowych można analizować przez pryzmat potrzeb i motywacji osób w nie zaangażowanych. Utylitarystyczne podejście nadaje podmiotom trzeciego sektora określenie *for-benefits*, czyli dla organizacji generujących korzyści (Kazimierzczak 2007). W tym kontekście fakt przekazywania pieniędzy publicznych podmiotom niepublicznym przestaje być traktowany jako coś niestosownego. Promowana przez trzeci sektor demokracja stowarzyszeniowa ma służyć demokratyzacji, aktywizować zasoby drżące w obywatelach, udrażniać kanały komunikacji i pozwalać na lepsze wykorzystywanie pieniędzy publicznych (Hirst 1993; Warren 2001). Krytycy demokracji stowarzyszeniowej zauważają, że nie tylko działania administracji publicznej, ale również działania organizacji pozarządowych prowadzą niekiedy do zagrożenia obywatelskich ideałów demokracji. Szczególnie jest to widoczne przez pryzmat teorii kapitału społecznego (Flap 1990; Portes 1998; Gambetta 2002, 2009; Warren 2008), w której wyodrębniono tzw. negatywny kapitał, i teorii wyboru publicznego, posługującej się terminem pogoni za rentą (Buchanan i Tullock 1963).

## 5. WSPÓLPRACA JAKO POLE ORGANIZACYJNE

Współpraca między organizacjami pierwszego i trzeciego sektora, finansowana z pieniędzy publicznych, stanowi pole organizacyjne (DiMaggio i Powell 1983), którego kształt zależy nie tylko od rozwiązań instytucjonalnych, ale też od całości powiązań między podmiotami publicznymi i niepublicznymi oraz potencjalnych korzyści płynących dla aktorów ze współdziałania. Rozwiązania instytucjonalne mają charakter prawny lub obyczajowy. Nie są one jedynie wynikiem działań społeczności lokalnej. Zarówno część prawodawstwa, jak i nieformalnych norm społecznych, wpływających na interakcje międzyorganizacyjne wynika z przynależności do szerszego kontekstu społeczno-kulturowego (państwo, naród). Podmioty publiczne i pozarządowe, obecne na lokalnym polu organizacyjnym dążą do utrzymania lub wzmocnienia swojej pozycji. Według teorii instytucjonalnej, związanej z nauką o organizacjach, sukces osiągają te podmioty, których działania będą legitymizowane przez otaczający je porządek aksjonormatywny. Występuje przy tym zjawisko izomorfizmu instytucjonalnego (tamże), który powoduje, że organizacje upodabniają się do siebie w strukturze i sposobie działania.



Nowa socjologia ekonomiczna proponuje, aby badanie pola organizacyjnego rozszerzyć o perspektywę podmiotowości sprawczej aktora, który angażuje dostępne mu zasoby w celu utrzymania lub polepszenia własnej pozycji w strukturze społecznej (Nee i Ingram 2003). Bierze przy tym pod uwagę potencjalne nagrody i kary, które mogą być skutkiem jego działań podejmowanych w sieciach społecznych. Dzięki temu działania podejmowane przez aktorów mogą być analizowane nie tylko z perspektywy kognitywnej, ale również behawioralnej (rozszerzonej o zagadnienie heterogenicznych preferencji).

Przy odpowiedniej konfiguracji połączeń w sieci, pozycji aktorów w strukturze społecznej oraz zasobów, którymi dysponują, możliwe jest podjęcie przez nich próby wpływu na kształt pola organizacyjnego poprzez zmianę instytucjonalną (Lin 2001). Aktorzy korzystają wtedy z posiadanych kapitałów różnych form (np. społeczny, symboliczny, ekonomiczny, kulturowy) w celu wpłynięcia na ład prawny i obyczajowy.

## 6. ZAUFANIE W POLU ORGANIZACYJNYM

Jeśli możliwe jest współdziałanie aktorów w polu organizacyjnym, wówczas znaczenia nabiera zagadnienie łączącego ich zaufania. Można je analizować zarówno jako zaufanie między konkretnymi podmiotami, jak i zaufanie, które panuje w całym systemie społecznym. W tej części tekstu opiszę zaufanie systemowe i jego potencjalny wpływ na interakcje między podmiotami zbiorowymi, poruszę też kwestię zaufania analizowanego z perspektywy redukcjonistycznej, a także dokonam próby użycia różnych koncepcji zaufania do opisu współpracy między organizacjami pierwszego i trzeciego sektora.

### 6.1. ZAUFANIE JAKO RUTYNA

Zaufanie często jest traktowane jako czynnik sprzyjający wzmocnieniu demokracji (Putnam 2005) i rozwojowi ekonomicznemu (Fukuyama 1997). Takie konceptualizacje bardziej odzwierciedlają zaufanie funkcjonujące w układzie makrospołecznym. Według Roberta Putnama ma ono genezę stowarzyszeniową – właśnie tam, dzięki więziom w sieciach społecznych, wymianie informacji i splotowi bodźców behawioralnych, tworzy się ideał republikańskiego człowieka wrażliwego na wspólne dobro, a więc nowa wartość kulturowa. Im bardziej się zrzeszamy, tym większy pożytek społeczny. Odmienne postrzega zaufanie Francis Fukuyama, który widzi jego źródło w kulturze i analizuje je jako wartość zastaną. Obie te wizje mają jednak republikańską genezę – chęć przełożenia idei obywatela pełnego cnót (*civic virtue*) na język współczesnej nauki. Pierwsza opisuje genezę tych cnót jako efekt splotu czynników społecznych, druga mówi o ich skutkach gospodarczych i społecznych.

Warto zauważyć, że oba podane opisy koncentrują się na efektach społecznych, ekonomicznych i politycznych w skali makro. Można im również zarzucić tautologiczność (Portes 1998; Lin 2001). Zrzeszanie wzmocnia zaufanie, a zaufanie przetrada się w skłonność do zrzeszania. Zaufanie przekłada się na lepszy poziom życia i stan gospodarki, co z kolei wpływa na jego wzmocnienie. Jak zauważają T.K. Ahn i E. Ostrom (2008), którzy nie rezygnują z analizy

zaufania w układzie makrospołecznym, ten typ analizy jest możliwy jedynie w układzie diachronicznym, przy czym zaufanie powinno być rozpatrywane jako zmienna kulturowa (czynnik kognitywny, a nie behawioralny). Tym samym zaufanie nie jest związane z kalkulacją zysków i strat, nie jest wyborem (za-ufaniem, ang. *en-trust*), ale raczej ufnością (*trust*). Czasem przynosi ona skutki pozytywne, innym razem negatywne – zależne jest to od kontekstu sytuacyjnego i społeczno-gospodarczego, który może się zmieniać w czasie (np. w wyniku rewolucji technologicznej).

Zaufanie tego typu nie może być analizowane w sposób redukcjonistyczny, jest związane z systemem społecznym, w którym jednostki funkcjonują. Jest Durkheimowskim faktem społecznym, którego nie można obserwować wprost, a jedynie za pośrednictwem innych zmiennych. Stąd też brak zaufania kojarzony jest z anomią, kryzysem więzi społecznych i dysfunkcjami instytucji. Zaufanie jest rezultatem podzielanej moralności, przyzwyczajęń, wspólnego konformizmu wobec norm, wzmacnianego poprzez rytuały społeczne i inne mechanizmy społecznej kontroli. Jest umiejscowione w jednostce, która wierzy w to, że inni porzucą czysty egoizm jednostkowy na rzecz orientacji na wspólne dobro – wiąże się z konsensem dotyczącym norm i wartości albo ze wspólną przynależnością do grupy i poczuciem tożsamości grupowej (Parsons 1969).

## 6.2. ZAUFANIE JAKO REFLEKSYJNOŚĆ

Najbardziej znaną konceptualizacją zaufania związaną z podejściem holistycznym jest koncepcja Niklasa Luhmanna (2000). Uważa on, że współczesne społeczeństwa nowoczesne cechuje dużo większa złożoność i różnorodność w stosunku do wcześniejszych form życia społecznego. Wymaga to otwartości na ryzyko, które rozumiane jest jako uwzględnienie negatywnych konsekwencji podejmowanych działań społecznych. Ryzyko oznacza coś nieznanego, tajemniczego, co odróżnia je od tradycyjnych zagrożeń, które można było nazwać. W takich warunkach potrzebne staje się zaufanie rozumiane jako powszechne medium komunikacji (na równi z miłością, pieniędzmi czy władzą). Zaufanie redukuje złożoność świata, w którym funkcjonuje aktor, poprzez dostarczanie mu wewnętrznie gwarantowanego poczucia bezpieczeństwa, wykraczającego poza zakres posiadanych informacji. Wzmacnia tym samym tolerancję na niepewność. Zaufanie nie jest umocowane w więziach międzyludzkich, jak to miało miejsce w małych społecznościach, ma za to charakter systemowy. Zaufanie systemowe to zdolność systemu do utrzymania jednolitości działań społecznych i uwarunkowań, w których się one odbywają (warto o tym pamiętać, bowiem Luhmann pisze również o jego przeciwieństwie – systemowej nieufności). Włączone są tutaj elementy refleksyjności i stwierdzenie, że ludzka zdolność do funkcjonowania wymaga zaufania zaufaniu (*trust in trust*) albo założenia, iż osoby, którym ufam, ufają mi. Zaufanie związane jest z aktorem, zdolnym do odczytywania znaczeń, ich racjonalnego odbioru i dokonywania wyboru (Misztal 1996: 73–77). Jeśli nie odczuwa on w sposób refleksyjny alternatyw, wówczas znajduje się w sytuacji zawierzenia (ang. *confidence*, niem. *Vertrauen*), która panuje np. w przypadku codziennych działań rutynowych. Zaufanie systemowe wymaga zaufania (a więc czynności) ze strony podmiotu. Jest to pewna nowość, bowiem wcześniejsze teorie holistyczne koncentrowały się bardziej

na aspektach kognitywnych, niepodlegających wyborowi. Według niektórych badaczy tak zdefiniowane zaufanie można łatwo zastąpić subiektywną oceną wiarygodności osoby lub grupy (Hardin 2002).

## 7. ZAUFANIE SYSTEMOWE – PODSUMOWANIE

Wszystkie przytoczone koncepcje holistyczne można przenieść na poziom analiz instytucjonalnych. W przypadku panowania zaufania systemowego organizacje publiczne i pozarządowe sektora powinny być zadowolone z funkcjonowania instytucji. Zaufanie objawia się tutaj akceptowaniem (formalnych i nieformalnych) reguł interakcji międzyorganizacyjnych, a więc niewielką liczbą konfliktów dotyczących rozwiązań prawnych, norm obyczajowych i wzorów interakcji. Nie oznacza to braku konfliktów między podmiotami obecnymi w polu organizacyjnym (np. związanych z walką o pozycję społeczną), które mają inne podłoże niż próby zmiany instytucji.

Zaufanie jest cechą charakteryzującą system społeczny, nie zaś pojedyncze podmioty. Według Piotra Sztompki (2007), który skonstruował schemat „społecznego stawania się” kultury zaufania, do jej powstania wielu zmiennych (tradycji historycznej – zmienne niezależne, możliwości strukturalnych – zmienne zależne, wyposażenia podmiotów – zmienne pośredniczące). Do możliwości strukturalnych wzmacniających zaufanie między obywatelami zaliczają się: spoistość normatywna, trwałość porządku społecznego, swojskość środowiska społecznego, odpowiedzialność osób i instytucji oraz przejrzystość organizacji społecznej. Każdy z tych elementów może być analizowany jako część porządku instytucjonalnego. Ukazana została przy tym waga trwałości i stabilności rozwiązań prawno-obyczajowych oraz ich transparentności.

Jak zauważył Hartmut Esser (2008), zaufanie systemowe związane jest z dwoma innymi zjawiskami. Pierwszym z nich jest kontrola systemowa, czyli mechanizm monitorowania i sankcjonowania przypadków łamania ustaleń instytucjonalnych. Jeśli działa kontrola, podmioty zaczynają mieć zaufanie do siebie oraz do systemu. Oznacza to, że wzmacnia się wiarygodność i transparentność działania instytucji. Drugim zjawiskiem jest moralność systemowa. Zaufanie wygenerowane przez kontrolę systemową może się przerodzić w zespół zinternalizowanych oczekiwań, przyzwyczajień i postaw. Jest to etap wieńczący, dzięki któremu nawet obok mechanizmu kontroli zewnętrznej wobec podmiotu powstaje mechanizm kontroli wewnętrznej.

Zaufanie systemowe może służyć jako wskaźnik konsensusu społecznego związanego z formą rządzenia. Warto przywołać arystotelesowski podział na monarchię i tyranię, arystokrację i oligarchię, demokrację i ochlokrację (Arystoteles 2001). Dobre formy rządów cieszyły się poparciem obywateli, inne bazowały na konflikcie i przemocy. W dzisiejszych czasach jednak trudno wyobrazić sobie społeczność w pełni jednolitą pod względem światopoglądu, w której nie występują żadne konflikty dotyczące ładu aksjonormatywnego. Warto również zauważyć, że zaufanie systemowe ma także negatywne strony – przywiązanie i zinternalizowane przyzwyczajenie do rozwiązań prawno-obyczajowych może być obciążeniem w przypadku zmiany społecznej, utrudniając jednostkom przystosowanie się do zmian wymuszonych przez czynniki zewnętrzne (Lyon 2005).

## 8. ZAUFANIE DO JEDNOSTKI LUB GRUPY

Obok zaufania systemowego możemy wyróżnić zaufanie zgeneralizowane lub zawężone do konkretnej grupy. Według Toshio Yamagashiego (2001) zaufanie jest rodzajem społecznej inteligencji charakteryzującej jednostkę. Ludzi lepiej rozumiejących sposób funkcjonowania społeczeństwa cechuje większa ufność do podmiotów pełniących konkretne role; wiedza pozwala przewidywać poczynania innych. Zaufanie to jednak nie jest nieograniczone. Pojęcie nieograniczonego, uogólnionego zaufania do wszystkich współobywateli bywa krytykowane, nie można bowiem ufać osobie, z którą nie wchodzi się w bezpośrednią relację – nie znamy podmiotów i kontekstu ich interakcji (Hardin 2002). Eric Uslaner, zwolennik koncepcji zaufania uogólnionego, podkreśla rolę socjalizacji w jego nabywaniu oraz fakt, że jest ono mało podatne na osłabienie w wyniku negatywnych doświadczeń. Jest to bardziej rezultat optymizmu życiowego niż rachunku zysków i strat (Uslaner 2002). Jednak przykłady ze społeczności biednych wskazują, że taki optymizm nie powstaje w przypadku, gdy straty wynikłe z interakcji mogą być zbyt bolesne (Banfield 1967). Inni badacze również zauważają, że zaufanie podmiotu do innej niż własna grupy społecznej jest pochodną socjalizacji; wtedy jednak często jest to zaufanie zawężone i w zakresie sieci politycznych prowadzi do zjawiska klientelizmu (Flap 1990; Gambetta 2002). Perspektywa kulturowa nie opisuje jednak wszystkich rodzajów zaufania, które mogą wystąpić między jednostkami i grupami społecznymi, dlatego podczas analizy zaufania między podmiotami pierwszego i trzeciego sektora przywołane zostaną redukcjonistyczne koncepcje zaufania, których geneza sięga teorii gier i racjonalnego wyboru.

## 9. ZAUFANIE JAKO PRZYCZYNA DZIAŁAŃ

We wcześniejszym fragmencie tekstu zaufanie opisane zostało z perspektywy holistycznej, w której panuje prymat społeczeństwa nad jednostką (*top-down*). Według tej perspektywy system społeczny działa sprawnie dzięki mechanizmom kognitywnym, które determinują działania jednostkowe i nadają im regularność. W wyniku socjalizacji kształtuje się nasza tożsamość, internalizujemy wzory kulturowe. Wiele naszych działań nie wymaga namysłu, a jeśli już działamy refleksyjnie, to implementujemy logikę stosowności (kim jestem, co wypada mi zrobić?) (March i Olsen 2005).

Z perspektywy redukcjonistycznej zaufanie jest efektem kalkulacji zysków i strat, które mogą się pojawić w wyniku interakcji. Mamy tu do czynienia ze świadomymi decyzjami podmiotów (*bottom up*), a więc logiką korzyści. Mechanizm nagród i kar może mieć charakter zewnętrzny, ale również może być zakorzeniony w aktorze w postaci wyznawanych wartości, którym jednostka chce pozostać wierna (Hechter 1994). Zaufanie jest postrzegane jako decyzja aktora o wejściu do gry, mimo świadomości ryzyka, które ona ze sobą niesie.

Niektórzy teoretycy tego nurtu zwracają uwagę na ulomność podziału związanego z kognitywnym i behawioralnym podejściem do zaufania. Russel Hardin (2002) zaproponował koncepcję zaufania jako „zawierających się korzyści” (*encapsulated interest*). Zaufanie nie jest czynnością, a raczej stanem umysłu, będącym wynikiem splotu innych czynników.

Są nimi między innymi wiarygodność danego podmiotu, wynikająca z jego cech osobistych lub też zakorzenienia w sieci społecznej, która tę wiarygodność wzmacnia. Ocena, czy osoby zaangażowane we współpracę będą miały z niej korzyści, zależy zarówno od czynników kognitywnych (zasoby wiedzy), jak i bodźców behawioralnych. Zaufanie pojawia się jako stan umysłu, na bazie którego podejmowane są decyzje dotyczące konkretnych działań.

To aktor podejmuje decyzje na podstawie własnych kalkulacji, ale jego preferencje są zakorzenione w sieciach społecznych (Granovetter 1985) i homogenicznych grupach społecznych (Homans 1950), kontrolujących własne zasoby i wpływających na socjalizację aktorów. Dodatkowo działania społeczne podejmowane są w „ramach kognitywnych”, mających różną siłę i aktywizujących się w podmiocie w sposób nieświadomy. Istnieją trzy główne ramy:

- a) normatywna – wymaga dużej stabilizacji społecznej, jest podatna na osłabienie w przypadku niepewności relacji między podmiotami i niejasnych norm;
- b) zysku (lub strat) – wymaga średniej stabilizacji społecznej i jest podatna na osłabienie w przypadku niskiego poziomu monitoringu zachowań jednostek;
- c) hedonistyczna – nie wymaga stabilizacji społecznej, polega na podążaniu za własnymi chęciami i nieprzyjaznym nastawieniu do innych (Lindenberg 2006).

Tak zdefiniowane zaufanie nie jest już zmianą dotyczącą systemu społecznego, ale zależy od konkretnych jednostek funkcjonujących w sieciach społecznych. Dzięki współpracy polegającej na udostępnianiu i mobilizowaniu zasobów mogą one dążyć do osiągnięcia własnych korzyści, obejmujących np. zmianę pozycji w strukturze społecznej lub próbę wywołania zmiany instytucjonalnej. W tym ujęciu istnieją formy współpracy między aktorami, które nie wymagają zaufania jako wartości moralnej. W myśl teorii liberalnej podmioty nie muszą sobie ufać, aby ich działania prowadziły do wspólnego dobra (Smith 1954).

## 10. GOVERNANCE PO POLSKU – WYNIKI WSPÓŁPRACY

W ostatniej części tekstu powracam do pytania o rolę zaufania we współpracy między podmiotami pierwszego i trzeciego sektora, finansowanej z pieniędzy publicznych. Według polskiego prawa jest ona możliwa na mocy różnych ustaw, ale największą transparentnością i inkluzywnością charakteryzuje się ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (UDPP), uchwalona w 2003 roku. Jest ona bliska realizacji idei *governance* i otwarciu się obu sektorów na współdziałanie. Wprowadza nowe rozwiązania, jak np. uchwalanie rocznych programów współpracy czy powoływanie rad pożytku publicznego. Zaleca konsultowanie aktów prawa wpływających na współpracę publiczno-społeczną. Jeśli pieniądze rozdzielane są zgodnie z tą ustawą, powoływane są komisje konkursowe decydujące o podziale środków, składające się z przedstawicieli obu sektorów. W przypadku przedstawicieli organizacji pozarządowych są oni wybierani przez urzędników z grona osób, które same się zgłaszają, przy czym panuje zasada braku konfliktu interesów.

Warto przyjrzeć się temu, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego przekazują środki podmiotom społecznym. W 2009 roku 53% pieniędzy przekazanych przez miasta na

prawach powiatu zostało rozdysponowane między organizacje pozarządowe zgodnie z trybem UDPP. W przypadku gmin wiejskich jest to 81% (dane opierają się na deklaracjach samorządów – badanie przeprowadziło Stowarzyszenie Klon/Jawor; por. Przewłocka 2011). Jedynie 10% powiatów grodzkich, które współfinansowały zadania publiczne, realizowane przez organizacje pozarządowe lub im je powierzały, do przekazywania środków nie używało innych trybów niż konkursy. W przypadku gmin wiejskich wskaźnik ten wynosi 84% (tamże)<sup>2</sup>.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie jest uważana przez środowisko pozarządowe za rozwiązanie najbliższe idei dobrego rządzenia i narzędzie, które może pomóc załagodzić konflikt międzysektorowy. Zgodnie z ustawą dokumenty regulujące tę współpracę powinny być konsultowane z przedstawicielami trzeciego sektora. Okazuje się, że mniejsze jednostki samorządu terytorialnego rzadziej uchwalają roczne programy współpracy i je konsultują. Większość gmin wiejskich miało taki program (81%), ale jedynie w 34% gmin był on konsultowany. W przypadku miast na prawach powiatu wskaźniki te wynosiły odpowiednio 100% i 93%.

## 11. W STRONĘ IDEAŁU – ZAKOŃCZENIE

Skoro ustawa pozwala na konsultowanie dokumentów regulujących współpracę oraz na przekazywanie środków w trybie konkursu, to dlaczego podmioty publiczne decydują się na używanie innych ustaw i trybów?<sup>3</sup> Czy przyczyną tego stanu rzeczy jest kryzys zaufania? Jeśli tak, to jak postrzeganego – systemowo czy relacyjnie?

Patrząc na współpracę od strony systemowej, można stwierdzić, że problemem jest zorganizowanie na nowo kontroli i monitoringu społecznego, a także przyswojenie ról społecznych i praktyk kulturowych. Sektor publiczny musi zrezygnować z części swoich kompetencji na rzecz komisji konkursowych. W przypadku organizacji pozarządowych potrzebne są kompetencje polegające na porozumieniu się z innymi organizacjami, np. w trakcie konsultacji dokumentów programowych. Brak otwartości na zmianę dotychczasowych strategii działania i przyzwyczajęń może owocować zablokowaniem możliwości organizowania konkursów. Rozwiązaniem wydaje się tutaj edukacja obywatelska, akcentująca interes wspólny i wzmocnienie „możliwości strukturalnych” (Sztompka 2007). W tym drugim przypadku problemem pozostaje transparentność, bowiem wpływ na rekrutację osób zasiadających w komisjach konkursowych ma administracja publiczna, zaś część decyzji podejmowanych w sposób demokratyczny opiera się na kryteriach subiektywnych.

Uwzględniając zaufanie między podmiotami, można przypuszczać, że inne tryby współpracy niosą ze sobą więcej korzyści dla podmiotów biorących w nich udział, niż miałyby to

---

<sup>2</sup> Wynik ten może być zniekształcony, bowiem 18% samorządów gminnych i 11% samorządów powiatowych nie odpowiedziało na zadane im pytania o dostęp do informacji publicznej (Przewłocka 2011).

<sup>3</sup> Wśród najczęściej używanych innych trybów przekazywania pieniędzy organizacjom pozarządowym można wymienić (w przypadku powiatów grodzkich, gdzie jest największe zróżnicowanie): ustawę o pomocy społecznej (74% powiatów, w których stosowano tryb opisany w UDPP), ustawę o prawie zamówień publicznych (56%), ustawę o finansach publicznych (31%), ustawę o sporcie kwalifikowanym (31%) oraz ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (31%) (Przewłocka 2011).

miejsce w przypadku współpracy finansowej prowadzonej w trybie UDPP. Pełniąc węzłową rolę w sieciach społecznych, organizacje próbują mobilizować swoje zasoby w celu utrzymania pozycji w strukturze społecznej i nieimplementowania rozwiązań z nowej ustawy. Aby doszło do zmiany w tym zakresie, należałoby dostarczyć aktorom pobudki behawioralne, przynoszące im potencjalne zyski.

Opisany przykład wskazuje na trudności, które napotykamy przy wdrażaniu zasad dobrego rządzenia do współpracy międzysektorowej. Wymagają one nie tylko zmiany ludzkich przyzwyczajęń, ale również zmierzenia się z interesami konkretnych aktorów, którzy mogą blokować wprowadzanie nowych rozwiązań. Dzięki temu pole organizacyjne, jakim jest współpraca finansowa zgodna z UDPP, mimo dostępnych rozwiązań instytucjonalnych, nie osiąga największego z możliwych zakresu przedmiotowego i podmiotowego. Okazuje się, że w sytuacji rządzenia bez rządu (*governance without government*) relacje władzy są nadal bardzo żywe, zaś sieci społeczne nie są wolne od mechanizmów wpływu i panowania objawiającego się na wielu poziomach (między innymi jednostkowym, grupowym, ruchów społecznych) (Knocke 1990).

## BIBLIOGRAFIA

- Ahn, T.K. i Elinor Ostrom. 2008. *Social capital and collective action*, w: Dario Castiglione, Jan W. van Deth i Guglielmo Wolleb (red.), *The Handbook of Social Capital*. Oxford: Oxford University Press, s. 70–100.
- Arczewska, Małgorzata. 2007. *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Warszawa: ISP.
- Arrow, Kenneth J. 1951. *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Arystoteles. 2001. *Polityka*, w: Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, tom VI, przeł. Ludwik Piotrowicz, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 25–226.
- Banfield, Edward C. 1967. *The Moral Basis of a Backward Society*, New York: Free Press.
- BSHG 2003. *Bundessozialhilfegesetz*, w: *Sozialgesetzbuch*, tom 27. Dezember.
- Buchanan, James M. i Gordon Tullock. 1963. *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Crozier, Michel. 1967. *Biurokracja: anatomia zjawiska*, przeł. Stanisław Łypacewicz, Warszawa: PWE.
- Dahl, Robert A. 1995. *Demokracja i jej krytycy*, przeł. Stefan Amsterdamski, Kraków – Warszawa: Znak – Fundacja Batorego.
- DiMaggio, Paul J. i Walter Powell 1983. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review”, tom 48, nr 2, s. 147–160.
- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown & Company.
- Esser, Hartmut. 2008. *The two meanings of social capital*, w: Dario Castiglione, Jan W. van Deth i Guglielmo Wolleb (red.), *The Handbook of Social Capital*, Oxford: Oxford University Press, s. 22–49.

- Flap, Henk D. 1990. *Patronage: an institution in its own right*, w: Michael Hechter, Karl-Dieter Opp i Reinhard Wippler (red.), *Social Institutions. Their Emergence, Maintenance and Effects*, New York: Aldine de Gruyter, s. 225–243.
- Frieske, Kazimierz W. 2008. *Fatamorgana deliberacji*, w: Jacek Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Warszawa: IPiSS, s. 190–204.
- Fukuyama, Francis. 1997. *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, przeł. Anna Śliwa i Leszek Śliwa, Warszawa – Wrocław: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Cambridge: Harvard University Press.
- Gambetta, Diego 2002. *Corruption: an Analytical Map*, w: Stephen Kotkin i Andras Sajo (red.), *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*, Budapest: Central European University, s. 33–56.
- Gambetta, Diego. 2009. *Mafia sycylijska: prywatna ochrona jako biznes*, przeł. Julian Kutyla, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Gliński, Piotr. 2004. *Przemiany sektora obywatelskiego po 2000 roku – analiza porównawcza wybranych wyników badań empirycznych*, w: Piotr Gliński i in. (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa: IFiS PAN, s. 57–79.
- Granovetter, Mark 1985. *Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness*, „American Journal of Sociology”, tom 91, nr 3, s. 481–510.
- Gumkowska, Marta. 2010. *Barometr współpracy 2009. Współpraca organizacji z administracją w liczbach*, Warszawa: Klon/Jawor.
- Habermas, Jürgen. 1999. *Racjonalność działania a racjonalność społeczna*, przeł. Maciej Kaniowski, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hardin, Russel. 2002. *Trust and Trustworthiness*, New York: Sage.
- Hausner, Jerzy. 2002. *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, w: Mirosława Marody (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 420–440.
- Hausner, Jerzy i Marcin Kukielka (red.). 2002. *Studia z zakresu zarządzania publicznego: materiały z seminarium naukowego*, tom 2, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Hechter, Michael. 1994. *The Role of Values in Rational Choice Theory*, „Rationality and Society” tom 6, nr 3, s. 318–333.
- Hegel, Georg W.F. 1969. *Zasady filozofii prawa*, przeł. Adam Landerman, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Herbst, Jan. 2008a. *Kraina nieufności: kapitał społeczny, rozwój gospodarczy i sprawność instytucji publicznych w polskiej literaturze akademickiej*, w: Paweł Swianiewicz, Jan Herbst, Marta Lackowska i Adam Mielczarek, *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 20–53.
- Herbst, Jan. 2008b. *O kategorii „responsywności” władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4(6), s. 91–108.
- Herbst, Jan. 2008c. *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, Warszawa: Klon/Jawor.



- Hirst, Paul 1993. *Associative Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Hobbes, Thomas. 2005. *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przeł. Czesław Znamierowski, Warszawa: Aletheia.
- Homans, George C. 1950. *The Human Group*, New York: Harcourt, Brace.
- Kazimierczak, Tomasz. 2007. *Zrozumieć ekonomię społeczną*, w: Tomasz Kazimierczak i Marek Rymśza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa: ISP, s. 93–126.
- Knocke, David. 1990. *Political Networks. The Structural Perspective*. Cambridge: Polity Press.
- Komisja Europejska. 2010. *White Paper on European Governance*, Brussels: Commission of the European Communities.
- Kooiman, Jan (red.). 1993. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London: Sage.
- Lepsius, Reiner M. 1996. *Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien*, w: Gerhard Göhler (red.), *Institutionenwandel*, „Leviatan – Zeitschrift für Sozialwissenschaft Sonderheft”, nr 16, Opladen: Westdeutscher Verlag, s. 55–69.
- Leś, Ewa. 2000. *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa: Elipsa.
- Leś, Ewa. 2001. *Działalność dobroczynna w Europie i Ameryce. Tradycje i współczesność*, Warszawa: ISP PAN.
- Lin, Nan 2001. *Social Capital: a Theory of Social Structure and Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindenberg, Siegwart. 2006. *Prosocial Behavior, Solidarity and Framing Processes*, w: Detlef Fetchenhauer, Andreas Flache, Abraham P. Buunk i Siegwart Lindenberg (red.), *Solidarity and Prosocial Behavior. An Integration of Sociological and Psychological Perspectives*, New York: Springer, s. 23–43.
- Locke, John. 1992. *Dwa traktaty o rządzie*, przeł. Zbigniew Rau, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Luhmann, Niklas. 2000. *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Lyon, Thomas P. 2005. *Making Capitalism Work: Social Capital and Economic Growth in Italy 1970–1995*, „FEEM Working Paper”, nr 70.05.
- March, James G. i Johan P. Olsen. 2005. *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, przeł. Dariusz Sielski, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mayntz, Renate. 1993. *Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm*, w: Jan Kooiman, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London: Sage, s. 9–20.
- Mayntz, Renate i Fritz W. Scharpf. 1995. *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*, w: Renate Mayntz i Fritz W. Scharpf (red.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, s. 11–38.
- Merton, Robert. 1975. *Struktura biurokratyczna i osobowość*, w: Włodzimierz Derczyński, Aleksandra Jasińska-Kania i Jerzy Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 255–265.
- Michałowska, Elżbieta. 2008. *Syndrom NIMBY jako przykład samoorganizacji obywatelskiej na szczeblu lokalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 1(31), s. 60–80.

- Misztal, Barbara A. 1996. *Trust in Modern Societies. The Search for the Bases of Social Order*, Oxford: Polity Press.
- MRR. 2008. *Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Nee, Victor i Paul Ingram. 2003. *Embeddedness and Beyond: Institutions, Exchange and Social Structure*, w: Mary C. Brinton i Victor Nee (red.), *The New Institutionalism in Sociology*, New York: Russell Sage Foundation, s. 19–45.
- Newton, Kenneth. 2008. *Trust and Politics*, w: Dario Castiglione, Jan W. van Deth i Guglielmo Wolleb (red.), *The Handbook of Social Capital*, Oxford: Oxford University Press, s. 241–272.
- Opolski, Krzysztof i Piotr Modzelewski. 2004. *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Warszawa: Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.
- Parsons, Talcott. 1969. *Struktura społeczna a osobowość*, przeł. Marek Tabin, Warszawa: PWE.
- Peters, Guy B. i John Pierre. 1998. *Governance without Government? Rethinking Public Administration*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, tom 2, nr 8, s. 223–243.
- Portes, Alejandro. 1998. *Social Capital: It's origin and Application in Modern Sociology*, „Annual Review of Sociology”, tom 24, s. 1–24.
- Przewłocka, Jadwiga. 2011. *Współpraca organizacji pozarządowej i administracji publicznej w roku 2009*, Warszawa: Klon/Jawor.
- Putnam, Robert. 2005. *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, przeł. Jakub Szacki, Kraków – Warszawa: Znak – Fundacja im. Stefana Batorego.
- Putnam, Robert D. 2008. *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, przeł. Przemysław Sadura i Sebastian Szymański, Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Rossteuscher, Singrid. 2008. *Social capital and civic engagement: a comparative perspective*, w: Dario Castiglione, Jan W. van Deth i Guglielmo Wolleb (eds), *The Handbook of Social Capital*, Oxford: Oxford University Press, s. 208–240.
- Rymsza, Marek (red.). 2006. *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym. Ekspertyza przygotowana na zlecenie MIPS*, Warszawa: ISP, s. 13–26.
- Salamon, Lester M. i Helmut K. Anheier. 1997. *Defining the non-profit sector. A cross-national analysis*, Manchester: Manchester University Press.
- Smith, Adam. 1954. *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, tom 2, przeł. Stefan Wolff, Oskar Einfeld, Zdzisław Sadowski, Antoni Prejbisz i Bronisława Jasińska, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sztompka, Piotr. 2007. *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków: Znak.
- Tocqueville, Alexis de. 1996. *O demokracji w Ameryce*, przeł. Barbara Janicka i Marcin Król, Kraków – Warszawa: Znak – Fundacja Batorego.
- Uslaner, Eric M. 2002. *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Warren, Mark E. 2001. *Democracy and Association*, Princeton: Princeton University Press.
- Warren, Mark E. 2008. *The nature and logic of bad social capital*, w: Dario Castiglione, Jan W. van Deth i Guglielmo Wolleb (red.). *The Handbook of Social Capital*, Oxford: Oxford University Press, s. 122–149.

- Wendt, Claus. 2008. *M. Reiner Lepsius' Theory of Institutions*, „Journal of Area Studies”, nr 6/13, s. 14–55.
- Yamagashi, Toshio. 2001. *Trust as a Form of Social Intelligence*, w: Karen Cook (red.), *Trust in Society*, New York: Sage, s. 121–147.
- Zalewski, Alojzy (red.). 2007. *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Wydawnictwo SGH.
- Zalęcki, Paweł. 2008. *Spółeczeństwo cywilne i społeczeństwo polityczne. Hegłowski kategorie w recepcji Tocqueville'a i Marksa*, w: Artur Kościński i Wojciech Misztal (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie. Między ideą a praktyką*, Warszawa: IFiS PAN.

TRUST IN THE CONDITIONS OF GOVERNANCE – ON EXAMPLE OF COLLABORATION BETWEEN ORGANIZATIONS OF THE FIRST AND THIRD SECTOR, BASED ON PUBLIC FUNDING

The objective of the article is to describe the role on trust in interactions of a group of actors from the first and third sectors of the economy on inter-sectoral financial cooperation based on public funding. Such cooperation takes place within institutional surroundings which are defined by the laws and customs but it is also dependent on the social structure and the subjective functioning of social actors working in a network of common ties.

Key words: trust, governance, public management, organizational field