

Paweł Mikołajczak

Katedra Pieniądza i Bankowości, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Polska

 <https://orcid.org/0000-0002-7662-2565>,  pawel.mikolajczak@ue.poznan.pl

Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną w Polsce i Czechach w czasie pandemii COVID-19. Uwarunkowania ekonomiczne i instytucjonalne

Cooperation Between Non-Governmental Organizations and Public Administration in Poland and the Czech Republic During the COVID-19 Pandemic. Economic and Institutional Determinants

Streszczenie

Badanie analizuje relacje między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną w Polsce i Czechach w okresie pandemii COVID-19, ze szczególnym uwzględnieniem ekonomicznych i instytucjonalnych uwarunkowań współpracy. Analiza opiera się na jakościowym badaniu porównawczym, wykorzystującym indywidualne wywiady pogłębione przeprowadzone z przedstawicielami organizacji pozarządowych w obu krajach. Zebrany materiał empiryczny poddano analizie tematycznej, łączącej kodowanie dedukcyjne z identyfikacją wątków emergentnych. Wyniki wskazują na trzy kluczowe mechanizmy: paradoks elastyczności relacji interpersonalnych przy jednoczesnej sztywności systemowej, zastępowanie współzrządzenia doraźnym reagowaniem kryzysowym oraz pogłębiającą się asymetrię zasobów i poziomu profesjonalizacji między dużymi a małymi organizacjami pozarządowymi. Zdolności adaptacyjne organizacji kompensowały słabość wsparcia instytucjonalnego, lecz nie prowadziły do trwałej zmiany modelu współpracy. Artykuł kończy się rekomendacjami dotyczącymi wzmocnienia mechanizmów współzrządzenia oraz zapewnienia stabilnego finansowania organizacji pozarządowych.

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, administracja publiczna, Europa Środkowo-Wschodnia, organizacje pozarządowe, zależność od zasobów.

JEL: D73, H70, I38, L31

Abstract

The study analyzes relations between non-governmental organizations and public administration in Poland and the Czech Republic during the COVID-19 pandemic, with particular attention to the economic and institutional conditions of cooperation. The analysis is based on a qualitative comparative study using in-depth individual interviews conducted with representatives of non-governmental organizations in both countries. The collected empirical material was subjected to thematic analysis, combining deductive coding with the identification of emergent themes. The results indicate three key mechanisms: the paradox of flexibility in interpersonal relations alongside systemic rigidity; the replacement of co-governance with ad hoc crisis response; and a deepening asymmetry of resources and levels of professionalization between large and small non-governmental organizations. The adaptive capacities of organizations compensated for weak institutional support but did not lead to a lasting change in the model of cooperation. The article concludes with recommendations aimed at strengthening co-governance mechanisms and ensuring stable funding for non-governmental organizations.

Keywords: crisis management, public administration, Central and Eastern Europe, NGOs, resource dependence.

JEL: D73, H70, I38, L31



Licencje Creative Commons 4.0

1. Wprowadzenie

Współpraca między organizacjami pozarządowymi (NGO) a administracją publiczną stanowi kluczowy element współczesnego zarządzania publicznego i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, wpływając zarówno na skuteczność polityk publicznych, jak i poziom zaufania między państwem a obywatelami (Ansell i Gash, 2007). Relacje te wpisują się w paradygmat współzrządzenia (*collaborative governance*), który zakłada konieczność koordynacji działań różnych sektorów w celu rozwiązywania złożonych problemów społecznych. W tym modelu administracja publiczna pełni rolę partnera w sieci współpracy z aktorami obywatelskimi i lokalnymi, a współzrządzenie staje się narzędziem zwiększania efektywności oraz źródłem legitymizacji działań publicznych, opartej na dialogu i współodpowiedzialności.

Celem niniejszego artykułu jest analiza ekonomicznych i instytucjonalnych uwarunkowań relacji między NGO a administracją publiczną w Polsce i Czechach w czasie pandemii COVID-19. Szczególny nacisk położono na ocenę wpływu kryzysu zdrowotnego na relacje finansowe, ramy instytucjonalne oraz zdolności adaptacyjne organizacji obywatelskich. Porównanie tych dwóch państw Europy Środkowo-Wschodniej umożliwia identyfikację wspólnych barier strukturalnych oraz kontekstowych różnic wynikających z odmiennego podejścia administracyjnego.

Wybór Polski i Czech jako przypadków porównawczych wynika ze wspólnego doświadczenia transformacji postsocjalistycznej przy jednoczesnych różnicach w dziedzictwie instytucjonalnym i praktykach koordynacji międzysektorowej, co przekłada się na odmienne wzorce relacji państwo–NGO (Ekiert i in., 2017). Badania porównawcze wskazują, że w Czechach, mimo wysokiej profesjonalizacji sektora, organizacje pozarządowe napotykały ograniczenia w oddziaływaniu na polityki publiczne oraz niedobór mechanizmów współzrządzenia. W Polsce natomiast relacje z administracją częściej mają charakter doraźnych, transakcyjnych interakcji (Mikołajczak, 2022). Różnice te wpisują się w szersze ujęcia społeczeństwa obywatelskiego w regionie, podkreślające słabsze zakorzenienie instytucjonalne i nierówną zdolność do partycypacji w porównaniu z Europą Zachodnią (Ekiert i in., 2017). Zestawienie obu przypadków pozwala zatem analizować odporność i elastyczność relacji NGO–państwo w warunkach presji zewnętrznej.

Pandemia w Europie Środkowo-Wschodniej, w przeciwieństwie do doświadczeń Europy Zachodniej, ujawniła strukturalne ograniczenia zdolności adaptacyjnych zarówno administracji, jak i trzeciego sektora (Plaček i in., 2022). Stanowiła ona szczególny test relacji NGO–administracja, zakłócając dotychczasowe mechanizmy koordynacji, komunikacji i mobilizacji zasobów, a tym samym uwypuklając wyzwania dla współzrządzenia i zarządzania sieciowego (Emerson i in., 2012; Bryson i in., 2015). Badania wskazują, że brak wcześniej zinstytucjonalizowanych mechanizmów współpracy i uczenia się międzyorganizacyjnego prowadził do ograniczenia roli NGO do funkcji wykonawczych oraz ich marginalnego udziału w procesach decyzyjnych (Williams i in., 2017; Bortkevičiūtė, 2024). W tym sensie pandemia tworzy użyteczne „laboratorium” do analizy odporności i adaptacyjności współpracy NGO–administracja w kontekstach postsocjalistycznych.

Dotychczasowe badania relacji NGO z administracją publiczną w regionie koncentrowały się przede wszystkim na aspektach normatywnych, takich jak kultura

organizacyjna, uwarunkowania prawne czy legitymizacja działań (Brinkerhoff, 2002). Rzadziej natomiast podejmowały wymiar ekonomiczny i porównawczy, obejmujący wpływ kryzysów na mechanizmy współpracy, zależności finansowe i trwałość więzi instytucjonalnych (Bryson i in., 2015). Lukę tę częściowo wypełniają badania odwołujące się do teorii zależności od zasobów oraz teorii sieci, podkreślające znaczenie wymiany zasobów finansowych i informacyjnych dla trwałości partnerstw publiczno-społecznych (Guo i Acar, 2005).

W związku z powyższym, artykuł stawia następujące pytania badawcze: (1) Jakie mechanizmy finansowania i formy współpracy z administracją publiczną były dostępne dla NGO w Polsce i Czechach podczas pandemii COVID-19? (2) Jakie bariery instytucjonalne i deficyty systemowe ograniczały rozwój partnerskich relacji międzysektorowych w obu krajach? (3) Jakie kompetencje organizacyjne i strategie adaptacyjne umożliwiły NGO funkcjonowanie mimo ograniczonego wsparcia ze strony państwa?

Analiza opiera się na podejściu jakościowym, wykorzystującym pogłębione wywiady z przedstawicielami NGO, co umożliwia rekonstrukcję mechanizmów współpracy i strategii adaptacyjnych w warunkach kryzysu, trudnych do uchwycenia metodami ilościowymi. Takie podejście pozwala również na włączenie perspektywy praktyków, dotąd słabo reprezentowanej w literaturze porównawczej dotyczącej relacji NGO–państwo w Europie Środkowo-Wschodniej. Artykuł wnosi wkład do badań nad ekonomią sektora pozarządowego, zarządzaniem publicznym i teorią instytucjonalną, wskazując na potrzebę redefinicji modeli współpracy państwa z trzecim sektorem w kierunku większej równorzędności, przejrzystości i stabilności finansowej.

Podstawą analizy są założenia teorii zależności od zasobów (Pfeffer i Salancik, 2015), koncepcje współrzędzenia (Emerson i in, 2012) oraz perspektywa nowej ekonomii instytucjonalnej (Milward i Provan, 2000), co umożliwia uchwycenie uwarunkowań strukturalnych i instytucjonalnych współpracy NGO–administracja. W pierwszej kolejności przedstawiono ramy teoretyczne oraz przegląd literatury, obejmujące teorię zależności od zasobów, koncepcję współrzędzenia oraz podejścia dotyczące współpracy międzysektorowej i społeczeństwa obywatelskiego w Europie Środkowo-Wschodniej. Następnie zaprezentowano metodologię badania jakościowego, w tym dobór próby, zastosowane narzędzia oraz procedurę analizy danych. Kolejne części artykułu poświęcono prezentacji wyników badań empirycznych oraz ich omówieniu w kontekście przyjętych ram teoretycznych. Całość zamykają wnioski i rekomendacje, uzupełnione o omówienie ograniczeń badania oraz kierunków dalszych analiz.

2. Ramy teoretyczne i przegląd literatury

2.1. Teoria zależności od zasobów i współrzędzenia

Współpraca NGO z administracją publiczną bywa analizowana w perspektywie teorii zależności od zasobów, zgodnie z którą organizacje muszą dostosowywać się do zewnętrznych źródeł finansowania, aby zapewnić ciągłość działania (Pfeffer

i Salancik, 2015). Wysoka zależność od środków publicznych prowadzi do asymetrii relacji oraz istotnego ograniczenia autonomii organizacyjnej NGO (Arvidson i Linde, 2021). Jednocześnie organizacje pozarządowe funkcjonują w wielu logikach instytucjonalnych – obywatelskiej, państwowej, donorsko-projektowej i rynkowej – które w warunkach kryzysu mogą wypierać logikę misyjną. Reagując na tę złożoność, NGO stosują strategie selektywnego łączenia wymagań i równoważenia oczekiwań interesariuszy (*selective coupling*), co podkreślają badania nad złożonością instytucjonalną (Thornton i in., 2012).

W warunkach kryzysowych, takich jak pandemia COVID-19, zależność NGO od finansowania publicznego wyraźnie się nasila, prowadząc do konkurencji o ograniczone i niepewne zasoby (Smith i Grønbjerg, 2006). W Polsce dominacja środków publicznych podporządkowuje działalność NGO cyklom finansowania i utrudnia planowanie długofalowe (Mikołajczak, 2022). Podobna sytuacja występuje w Republice Czeskiej, gdzie mimo wysokiej profesjonalizacji sektor pozostaje silnie uzależniony od finansowania publicznego. Badania z okresu pandemii wskazują tam na dominację relacji wykonawczych oraz marginalny udział NGO w współkształtowaniu polityk, co potwierdza utrzymującą się asymetrię instytucjonalną (Plaček i in., 2024). Jednocześnie NGO funkcjonują jako podmioty hybrydowe, działające na styku logiki publicznej i rynkowej (Lecy i Searing, 2015), łącząc orientację na dobro wspólne z koniecznością konkurowania o zasoby i wykazywania efektywności (Mikołajczak, 2020). W niniejszym opracowaniu nacisk położono jednak przede wszystkim na instytucjonalne i relacyjne uwarunkowania współpracy NGO z administracją publiczną w warunkach kryzysu.

Alternatywne ujęcie stanowi model współrzędzenia (*co-governance*), rozumiany jako wspólne kształtowanie polityk publicznych przez administrację, organizacje społeczne i innych aktorów życia publicznego (Emerson i in., 2012). Jego realizacja wymaga zaufania, stabilnych kanałów komunikacji oraz rozwiniętej infrastruktury dialogu. Klasyczne badania wskazywały na niski poziom zaufania i partycypacji obywatelskiej w państwach postkomunistycznych (Howard, 2003; Fidrmuc i Gërghani, 2005), natomiast nowsze analizy oparte na danych ESS i WVS pokazują częściową poprawę kapitału społecznego po akcesji do UE, przy jednoczesnym utrzymywaniu się luki względem Europy Zachodniej oraz dużym zróżnicowaniu wewnątrz regionu (OECD, 2018).

Badania Schmid (2021) pokazują, że brak formalnych kanałów współdecydowania w czasie pandemii prowadził do marginalizacji NGO w procesach decyzyjnych, mimo ich istotnego zaangażowania operacyjnego. Z kolei Petrova i Tarrow (2007) zwracają uwagę na doraźny, kryzysowy charakter mobilizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie. W rezultacie strukturalne warunki wdrażania modelu współrzędzenia pozostają słabe, co utrudnia przejście od relacji transakcyjnych do rzeczywistego współzarządzania.

2.2. Współpraca międzysektorowa w warunkach kryzysu

W literaturze podkreśla się, że skuteczne zarządzanie kryzysowe wymaga współpracy międzysektorowej opartej na elastyczności, zaufaniu i szybkiej wymianie informacji (Kapucu, 2006). NGO, jako aktorzy działający blisko społeczności lokalnych,

mogą odgrywać kluczową rolę w uzupełnianiu luk systemowych, o ile funkcjonują odpowiednie mechanizmy wsparcia instytucjonalnego.

Badania z innych kontekstów potwierdzają, że brak formalnych struktur współpracy obniża skuteczność reakcji kryzysowej. Haddad i Sakr (2022) pokazują, że w krajach Bliskiego Wschodu nieskoordynowana współpraca NGO z instytucjami państwowymi prowadziła do nieefektywnej dystrybucji zasobów. Schmid (2021) wykazuje, że w Izraelu organizacje pozarządowe, mimo dużego zaangażowania podczas pandemii, nie były systemowo włączane w procesy decyzyjne. Podobnie w Czechach, jak wskazują Plaček i in. (2022), wysoki poziom profesjonalizacji NGO nie przełożył się na ich realny wpływ na polityki publiczne z powodu braku trwałych mechanizmów komunikacji z administracją.

Jak zauważa Bortkevičiūtė (2024), skuteczna współpraca w warunkach kryzysowych zależy nie tylko od infrastruktury instytucjonalnej, lecz również od wcześniej wypracowanego zaufania i doświadczenia współpracy między partnerami. W sytuacjach ad hoc, pozbawionych wcześniejszej koordynacji, częste są konflikty kompetencyjne oraz opóźnienia decyzyjne.

2.3. Społeczeństwo obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej

Literatura podkreśla specyfikę społeczeństwa obywatelskiego w krajach postkomunistycznych, wskazując na niski poziom kapitału społecznego, ograniczoną kulturę współpracy oraz brak trwałych ram instytucjonalnych (Howard, 2003; Fidrmuc i Gerxhani, 2005). NGO są tam często postrzegane jako wykonawcy zadań publicznych, a nie partnerzy administracji, co prowadzi do utrwalania hierarchicznych i doraźnych relacji (Salamon i in., 1987), utrzymujących się nawet tam, gdzie aktywność obywatelska jest relatywnie wysoka, lecz słabo zakorzeniona instytucjonalnie (Ekiert i in., 2017). Badania z Czech potwierdzają, że mimo wysokiej profesjonalizacji operacyjnej NGO sektor ten pozostaje marginalizowany politycznie i strukturalnie, charakteryzując się deficytem strategii rozwoju oraz ograniczonym udziałem w planowaniu publicznym (Plaček i in., 2024). Podobne wnioski dotyczą Czech i Słowacji, gdzie brak systemowych zachęt do partycypacji sprzyja niestabilności finansowej i instytucjonalnej NGO (Vaceková i Svidroňová, 2014).

Najnowsze analizy wskazują na selektywny i reaktywny charakter mobilizacji obywatelskiej w Europie Środkowo-Wschodniej, gdzie NGO aktywizują się głównie w odpowiedzi na kryzysy, co ogranicza ich zdolność do długofalowego planowania i budowania trwałych struktur (Petrova i Tarrow, 2007). Badania z Węgier i Rumunii pokazują ponadto, że społeczeństwo obywatelskie często funkcjonuje „pomimo” instytucji publicznych, bez stabilnych form współpracy strukturalnej (Gagy i Ivancheva, 2017). W Polsce, mimo utrzymującej się liczby NGO, dominują małe organizacje lokalne o ograniczonych zasobach i słabej zdolności rzeczniczej, skoncentrowane na realizacji projektów podporządkowanych logice grantowej, co pogłębia ich zależność od państwa i osłabia funkcję kontrolną sektora.

Zebrane badania wskazują, że mimo wzrostu liczby NGO i formalnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, niska przejrzystość procesów decyzyjnych, słabe zachęty prawne oraz brak trwałych kanałów konsultacji nadal ograniczają realną partycypację

organizacji pozarządowych w zarządzaniu publicznym. Dotychczasowa analiza koncentrowała się głównie na instytucjonalnych i społecznych uwarunkowaniach relacji administracji z NGO, jednak pełne zrozumienie ich trwałości i charakteru wymaga również uwzględnienia wymiaru ekonomicznego, w tym mechanizmów finansowania, koordynacji zasobów oraz struktur bodźców kształtujących działania obu stron.

2.4. Ekonomiczne aspekty relacji NGO–państwo

W tej części relacje NGO–państwo analizowane są z perspektywy ekonomicznej, z uwzględnieniem mechanizmów finansowania, struktury bodźców oraz kosztów transakcyjnych wpływających na stabilność współpracy. Takie ujęcie pozwala postrzegać NGO jako podmioty uczestniczące w alokacji zasobów publicznych i realizacji usług quasi-rynkowych, a same relacje oceniać przez pryzmat efektywności alokacyjnej, kosztów transakcyjnych i stabilności finansowej (Guo i Acar, 2005). Krótkoterminowe i nieprzewidywalne dotacje osłabiają efektywność organizacji oraz pogłębiają ich zależność od środków publicznych, natomiast silnie proceduralne kontraktowanie usług w systemach postkomunistycznych sprzyja powstawaniu pułapki zależności (*dependency trap*) (Scott, 2025).

Profesjonalizacja NGO, rozumiana jako rozwój zdolności zarządczych, infrastruktury i kompetencji analitycznych, sprzyja bardziej stabilnym i partnerskim relacjom z administracją oraz zwiększa zdolność organizacji do pozyskiwania środków i prowadzenia działań rzeczniczych. Jednocześnie polskie NGO nadal opierają się głównie na krótkoterminowym finansowaniu publicznym, co ogranicza możliwości planowania strategicznego (Mikołajczak i in., 2024). W Czechach brak długofalowych mechanizmów finansowania oraz słabe relacje z władzami centralnymi prowadzą do niespójności polityk wobec trzeciego sektora (Plaček i in., 2024). Dodatkowo silnie konkurencyjny rynek usług społecznych w Europie Środkowo-Wschodniej zmusza NGO do rywalizacji o te same środki, co osłabia sektor jako całość (Vaceková i Svidroňová, 2014).

Salamon i in. (1987) opisują paradoks partnerstwa, w którym finansowe wsparcie państwa dla NGO jednocześnie ogranicza ich autonomię poprzez kontrolę i wymogi biurokratyczne, zwłaszcza w systemach kontraktowania usług społecznych, gdzie nacisk na efektywność kosztową może kolidować z misją organizacji (Frumkin, 2002). Biurokratyzacja finansowania sprzyja „przechwyceniu instytucjonalnemu”, podporządkowując działania NGO logice administracyjnej (Smith i Lipsky, 2009), co pogłębia napięcie między funkcją usługową a rzeczniczą i ogranicza autonomię obywatelską (Toepler, 2004). W czasie pandemii COVID-19 niestabilność finansowa dodatkowo prowadziła do redukcji programów i zatrudnienia w NGO (Waniak-Michalak, 2024), podczas gdy dywersyfikacja źródeł przychodów mogła zwiększać ich odporność, choć wymagała odpowiednich kompetencji i wsparcia systemowego (Mayer i in., 2014).

Coraz częściej podkreśla się potrzebę trwałych, zinstytucjonalizowanych ram współpracy i finansowania, łączących elementy dotacyjne, kontraktowe i partycypacyjne, które sprzyjają autonomii NGO i ograniczają ich instrumentalizację przez państwo (Anheier, 2014). W Europie Środkowo-Wschodniej wdrażanie takich rozwiązań napotyka jednak bariery prawne i polityczne, przejawiające się słabością platform instytucjonalnych oraz niskim poziomem zaufania między sektorami

(Bryson i in., 2015). Równolegle literatura dotycząca zarządzania kryzysowego akcentuje znaczenie rezyliencji organizacyjnej – zdolności adaptacji, uczenia się i odbudowy po zakłóceniach, wymagającej zarówno zasobów materialnych, jak i elastyczności instytucjonalnej oraz kulturowej (Williams i in., 2017). Koresponduje to z obserwowaną w badaniu odpornością części NGO wynikającą z inwestycji w kompetencje zarządcze i dywersyfikację finansowania.

2.5. Modele współpracy międzysektorowej

Brinkerhoff (2002) wyróżnia relacje NGO–państwo według stopnia partnerstwa – od konfrontacyjnych, przez komplementarne, po pełnoprawne partnerskie – co stanowi użyteczne narzędzie analizy systemów społecznych, także w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie współpraca ta jest silnie uwarunkowana historycznie, politycznie i instytucjonalnie. W czasie pandemii COVID-19 dominował jednak model kontraktowy, w którym NGO działały głównie jako wykonawcy usług publicznych, przy ograniczonym wpływie na kształtowanie polityk (Salamon i in., 1987). Relacje te cechowały się hierarchicznością, asymetrią zasobów oraz krótko-terminowym horyzontem współpracy; choć sprzyjały efektywności, ograniczały innowacje społeczne (Frumkin, 2002) i generowały ryzyko asymetrii oraz oportunistyzmu, zgodnie z teorią kontraktów (Noga, 2017).

Bardziej zaawansowane formy współpracy, takie jak współrządzenie czy modele sieciowe oparte na współtworzeniu i wymianie wiedzy, pozostały w praktyce marginalne, zwłaszcza w państwach o słabych mechanizmach partycypacyjnych (Provan i Kenis, 2008). Ich skuteczne wdrożenie wymaga zdolności do wspólnego działania, obejmującej zasoby organizacyjne, zaufanie oraz ramy instytucjonalne, które w warunkach pandemii były rzadko spełnione (Emerson i in., 2012). Choć sieciowe formy zarządzania mogą zwiększać elastyczność i zdolność adaptacyjną w sytuacjach kryzysowych, ich efektywność była ograniczana przez brak wcześniejszych struktur współpracy oraz niską interoperacyjność między sektorami (Kapucu, 2006). Jednocześnie Skelcher (2005) wskazuje na zróżnicowane style współpracy – od deliberatywnych po menedżerskie – uwarunkowane lokalnym kontekstem instytucjonalnym, co stanowi użyteczną ramę analizy różnic między Polską a Czechami.

Nowsze badania, m.in. Brysona i in. (2015), podkreślają potrzebę tworzenia trwałych, zinstytucjonalizowanych platform współpracy (*collaborative platforms*), umożliwiających koordynację działań aktorów publicznych i społecznych, które w Europie Środkowo-Wschodniej pozostają na etapie rozwoju i często mają charakter doraźny. W efekcie dominuje model relacji transakcyjno-wykonawczych zamiast współzarządzania i współodpowiedzialności, co ogranicza zarówno wpływ NGO na polityki publiczne, jak i zdolność państwa do angażowania społeczeństwa obywatelskiego. Mimo to pojedyncze inicjatywy w Polsce i Czechach pokazują częściowe zastosowanie modelu sieciowego, np. w postaci spontanicznych, słabo sformalizowanych lokalnych koalicji samorządów, NGO i grup nieformalnych w obszarze pomocy uchodźcom.

W Czechach podejmowano pojedyncze próby budowy sieci współpracy w sektorze zdrowia i usług opiekuńczych, jednak ich trwałość była ograniczona przez brak systemowego wsparcia instytucjonalnego (Plaček i in., 2022). Zjawisko to można

powiązać z szerszymi koncepcjami kapitału marki i sieci współpracy w rozwoju lokalnym (Florek, 2018). Podobne wnioski płyną z badań empirycznych w Polsce i Czechach, wskazujących na dominację relacji wykonawczych i marginalne wykorzystanie współzarządzania, przy czym analizy jakościowe pozwalają lepiej uchwycić mechanizmy i bariery tej współpracy w warunkach pandemii.

3. Metodologia

Celem niniejszego badania było zrozumienie mechanizmów współpracy między NGO a administracją publiczną w Polsce i Czechach w czasie pandemii COVID-19, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów finansowych, instytucjonalnych i adaptacyjnych. Zastosowano podejście jakościowe, oparte na indywidualnych wywiadach pogłębionych z przedstawicielami organizacji pozarządowych, prowadzone w nurcie analizy tematycznej. Przyjęta perspektywa interpretatywna zakładała, że relacje NGO–państwo są społecznie konstruowane i silnie osadzone w kontekście historycznym oraz instytucjonalnym, co pozwalało uchwycić znaczenia nadawane doświadczeniom współpracy przez uczestników badania.

3.1. Schemat badania

Schemat przedstawiony na rysunku 1 przedstawia logiczny tok procesu badawczego – od sformułowania pytań badawczych, przez dobór metody jakościowej i analizę danych, po wyprowadzenie wniosków. Na podstawie trzech głównych pytań dotyczących mechanizmów finansowania, barier instytucjonalnych oraz kompetencji adaptacyjnych opracowano narzędzie badawcze w postaci półustrukturyzowanego wywiadu indywidualnego. Zastosowane podejście, inspirowane literaturą z zakresu ekonomii, socjologii polityki porównawczej oraz badań nad społeczeństwem obywatelskim w kontekstach postsocjalistycznych (Ekiert i in., 2017), umożliwiło analizę zarówno formalnych mechanizmów współpracy, jak i doświadczeń oraz praktyk aktorów instytucjonalnych. Weryfikacja założeń badawczych opierała się na analizie tematycznej z ręcznym kodowaniem, natomiast interpretacja wyników w odniesieniu do modeli teoretycznych pozwoliła sformułować rekomendacje systemowe.

Rysunek 1.

Schemat badania

Pytania badawcze	Dobór metody	Zbieranie danych	Analiza danych	Interpretacja wyników	Sformułowanie wniosków i rekomendacji
1. Mechanizmy finansowania 2. Bariery instytucjonalne 3. Strategie adaptacyjne	Podejście jakościowe (wywiady pogłębione z liderami NGO)	33 wywiady (Polska: 16, Czechy: 17)	Kodowanie tematyczne Braun i Clarke (2006)	Odniesienie do teorii zasobów, współrzędzenia, ekonomii instytucjonalnej	Systemowe rekomendacje dla polityki publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania IDI.

3.2. Dobór próby

Próba została dobrana celowo, aby uchwycić zróżnicowanie organizacji istotne z punktu widzenia współpracy z administracją publiczną. Uwzględniono takie wymiary, jak: wielkość organizacji (małe, średnie, duże), lokalizacja (miejska i wiejska), obszar działalności oraz stopień zaangażowania we współpracę z władzami publicznymi.

Rama doboru próby opierała się na krajowych rejestrach NGO, sieciach zawodowych oraz rekomendacjach respondentów (metoda „śnieżnej kuli”). Ostatecznie przeprowadzono wywiady z przedstawicielami 16 organizacji w Polsce i 17 w Czechach. Tak zaprojektowany dobór umożliwiał zarówno identyfikację wspólnych wzorców, jak i uchwycenie odmienności wynikających z odrębnych kontekstów instytucjonalnych.

3.3. Uzasadnienie wyboru krajów

Polska i Czechy zostały wybrane jako przypadki porównawcze ze względu na podobieństwa w ścieżkach transformacji postsocjalistycznej, członkostwo w Unii Europejskiej oraz status gospodarek o średnim poziomie dochodu. Jednocześnie kraje te różnią się tradycjami administracyjnymi oraz kulturą zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Takie zestawienie pozwala lepiej zrozumieć, w jaki sposób dziedzictwo instytucjonalne wpływa na współczesne mechanizmy współpracy między sektorem publicznym a organizacjami pozarządowymi.

Porównanie Polski i Czech wpisuje się w nurt badań nad wyłaniającymi się odmianami kapitalizmu w Europie Środkowo-Wschodniej, które podkreślają znaczenie dziedzictwa instytucjonalnego w kształtowaniu bieżących mechanizmów współpracy (Rapacki i in., 2018).

3.4. Narzędzia badawcze

Zastosowano półustrukturyzowany kwestionariusz wywiadu, obejmujący pięć bloków tematycznych: (1) relacje z administracją publiczną przed i w trakcie pandemii, (2) źródła finansowania oraz zmiany w dostępie do środków publicznych/prywatnych, (3) strategie adaptacyjne i zarządcze wdrażane w odpowiedzi na kryzys, (4) ocenę instytucjonalnego wsparcia oferowanego NGO oraz (5) wnioski i rekomendacje dotyczące przyszłości współpracy międzysektorowej.

Kwestionariusz został przetestowany w dwóch pilotażowych wywiadach (po jednym w każdym kraju), a następnie ujednolicony i dostosowany do warunków językowych i kulturowych. Konstrukcja narzędzia umożliwiała zachowanie porównywalności danych, pozostawiając jednocześnie przestrzeń dla wątków spontanicznie wyłaniających się w toku rozmów.

3.5. Przebieg badania

Wywiady przeprowadzono w okresie luty–czerwiec 2024 r. W Polsce wszystkie rozmowy odbyły się w formie zdalnej (Zoom lub MS Teams), natomiast w Czechach

zastosowano podejście hybrydowe. Wywiady prowadzili badacze będący native speakerami; wszystkie rozmowy nagrano za świadomą zgodą uczestników i poddano dosłownej transkrypcji. Respondentom nadano kody identyfikacyjne, zapewniając poufność oraz możliwość wycofania się z badania na każdym etapie. Średni czas trwania wywiadu wynosił 60–90 minut.

3.6. Analiza danych

Do analizy materiału empirycznego zastosowano analizę tematyczną według Brauna i Clarke'a (2006). Kodowanie prowadzono ręcznie, łącząc kategorie dedukcyjne z wątkami emergentnymi, w ramach iteracyjnego procesu rozwijania i uszczegóławiania ramy kodowej. Analiza miała charakter zespołowy i była wspierana wzajemnym sprawdzaniem oraz prowadzeniem notatek analitycznych. Skoncentrowano się na trzech wymiarach: (1) mechanizmach finansowania i relacjach ekonomicznych z państwem, (2) stopniu formalizacji i trwałości współpracy instytucjonalnej oraz (3) zdolnościach adaptacyjnych NGO w warunkach kryzysu. Choć badanie nie ma charakteru reprezentatywnego, umożliwia identyfikację wzorców porównawczych oraz formułowanie uogólnień teoretycznych dotyczących relacji NGO–państwo w Polsce i Czechach.

4. Wyniki badań

4.1. Charakter współpracy NGO z administracją publiczną przed pandemią

Przed wybuchem pandemii COVID-19 współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną w Polsce i Czechach koncentrowała się przede wszystkim na poziomie lokalnym i regionalnym. Udział NGO w relacjach z administracją centralną był sporadyczny i najczęściej ograniczał się do realizacji pojedynczych projektów.

W obu krajach relacje te miały charakter zadaniowy i projektowy, pozbawiony długofalowej perspektywy strategicznej. Respondenci podkreślali, że współpraca z władzami publicznymi opierała się na działaniach doraźnych i nie była osadzona w stałych ramach instytucjonalnych. Organizacje pozarządowe postrzegano raczej jako wykonawców zleconych usług lub beneficjentów grantów niż jako równorzędnych partnerów w procesach decyzyjnych.

- „Nie odważyłabym się powiedzieć, że funkcjonujemy w środowisku przyjaznym dla nas jako dla NGO, bo tak nie jest, po prostu. Uwarunkowania prawne, kultura [...] współpracy z samorządami, w której jednak jest ta relacja bardzo ustawiona przez samorząd jako skośna, że my zawsze jesteśmy na przegranej pozycji”.

(Polska: IDI6)

- „Nie było jasne, do kogo zwrócić się po pomoc. Odsyłano nas od jednego urzędu do drugiego, nie udzielając jednoznacznej odpowiedzi”.

(Czechy: IDI16)

Współpraca z sektorem prywatnym była w obu krajach ograniczona. W Polsce zdarzały się partnerstwa realizowane w ramach działań CSR (*Corporate Social Responsibility*), jednak dotyczyły one przede wszystkim dużych, rozpoznawalnych organizacji. W Czechach relacje z biznesem miały charakter incydentalny i nie opierały się na trwałych mechanizmach współpracy.

- „Wątkiem takim, powiedziałabym, dość na razie niedużym, jest wątek współpracy z biznesem. No on też formalnie się mieści w działalności gospodarczej, to są jakieś drobne sponsoringi albo udziały w naszych programach, takie na zasadzie partnerstwa w programie z takim jakimś finansowym wkładem, nie, to jest niedużo, to jest cały czas jeszcze nie tak dużo, jak byśmy chcieli, ale też jest”.

(Polska: IDI6)

- „Firmy komercyjne, które nie mają misji społecznej, często otrzymują te same dotacje i kontrakty co my. To tak, jakby nasza wartość dodana była niewidoczna dla systemu”.

(Czechy: IDI14)

4.2. Wpływ pandemii na relacje międzysektorowe

Pandemia COVID-19 uwydatniła zarówno znaczenie, jak i ograniczenia współpracy między NGO a instytucjami publicznymi. W obliczu nagłego kryzysu wiele organizacji wykazało wysoką zdolność adaptacyjną, przechodząc na zdalne formy pracy, modyfikując strukturę programów oraz rozwijając alternatywne metody świadczenia usług. Najlepiej poradziły sobie te NGO, które już wcześniej dysponowały zasobami cyfrowymi, kompetencjami organizacyjnymi oraz elastycznymi strukturami wewnętrznymi. Podobnie jak w gospodarce rynkowej, również w sektorze obywatelskim inwestycje w kapitał cyfrowy i niematerialny stają się coraz ważniejszym czynnikiem sukcesu organizacyjnego (Erjavec, 2023).

- „My po prostu popatrzyliśmy na tę sytuację, jak ona wygląda, słyszeliśmy głosy z zewnątrz i zaczęliśmy działać, więc po prostu puściliśmy w Internet informacje, zaczęliśmy produkować poradniki, dużo materiałów informacyjnych, bardzo mocno w social mediach zaczęliśmy działać”.

(Polska: IDI1)

- „Bycie zarejestrowanym jako przedsiębiorstwo społeczne nie oznacza, że otrzymujemy jakiekolwiek korzyści. Nadal konkurujemy o te same pieniądze z organizacjami, które nie zatrudniają osób defaworyzowanych”.

(Czechy: IDI2)

Pandemia uwypukliła również systemowe słabości we współpracy międzysektorowej. W obu krajach organizacje świadczące usługi społeczne często były postrzegane przez samorządy jako konkurenci w rywalizacji o ograniczone środki

publiczne. W Czechach pojawiły się ponadto silne głosy krytyki wobec praktyk zamówień publicznych, które nie uwzględniały społecznej wartości pracy NGO, zwłaszcza w kontekście zatrudniania grup defaworyzowanych.

- „My wiemy, że są duże środki, które na poziomie budżetu centralnego nie zawsze były przekazywane tam, gdzie rzeczywiście można było pomóc. [...] Liczę, że to się zmieni. Jeżeli taka zmiana rzeczywiście by nastąpiła, to powiedziałbym, że w ogóle to jest naprawdę idealnie”.

(Polska: IDI12)

- „Musieliśmy ograniczyć nasze działania i skupić się tylko na tym, co absolutnie niezbędne, aby utrzymać organizację przy życiu”.

(Czechy: IDI12)

Zakres wsparcia instytucjonalnego był zróżnicowany. W Polsce NGO mogły korzystać z instrumentów w ramach tzw. Tarczy Antykrzysowej, obejmujących m.in. subsydia płacowe, zwolnienia z opłat oraz wsparcie płynnościowe. W Czechach pomoc finansowa była bardziej ograniczona, jednak władze lokalne i centralne wykazywały większą elastyczność administracyjną, m.in. poprzez wydłużanie terminów sprawozdawczych czy rezygnację z niektórych wymogów formalnych.

W wywiadach zarówno w Polsce, jak i w Czechach respondenci wielokrotnie podkreślali, że dostęp do publicznych źródeł finansowania był zróżnicowany w zależności od wielkości i poziomu profesjonalizacji organizacji. Duże NGO, dysponujące zapleczem administracyjnym oraz doświadczeniem w pozyskiwaniu środków, lepiej radziły sobie z procedurami grantowymi i kontraktowymi. Mniejsze podmioty natomiast często nie były w stanie spełnić formalnych wymogów konkursowych. W efekcie pandemia nasiliła istniejące wcześniej dysproporcje w dostępie do finansowania, co przełożyło się na wzrost nierówności międzysektorowych oraz osłabienie pozycji mniejszych NGO w relacjach z administracją.

4.3. Dynamika relacji interpersonalnych i wsparcie nieformalne

Polskie NGO zauważyły wyraźną poprawę jakości kontaktów interpersonalnych z przedstawicielami władz lokalnych. W wielu przypadkach współpraca miała charakter empatyczny i opierała się na indywidualnym zaangażowaniu urzędników, co przekładało się na zwiększoną elastyczność operacyjną. Respondenci podkreślali, że w warunkach kryzysowych osobiste relacje stały się kluczowym czynnikiem umożliwiającym utrzymanie ciągłości działań.

Mechanizm ten można określić jako paradoks elastyczności interpersonalnej przy sztywności systemowej. Z jednej strony indywidualne zaangażowanie urzędników oraz elastyczność działań lokalnych władz kompensowały brak formalnych procedur współpracy. Z drugiej inicjatywy te miały charakter doraźny i zależały od relacji osobistych, co potwierdza, że instytucjonalne reguły współpracy pozostały niezmiennione. Zjawisko to wskazuje, że w sytuacjach kryzysowych kapitał relacyjny może częściowo zastępować deficyty strukturalne, lecz nie prowadzi do trwałego wzmocnienia ram instytucjonalnych.

W Czechach relacje między NGO a administracją pozostały w dużej mierze formalne i proceduralne, choć również odnotowano pewne oznaki dobrej woli ze strony urzędników. Brakowało jednak mechanizmów systemowej koordynacji oraz infrastruktury komunikacji kryzysowej. Relacje państwo–NGO w Czechach cechuje wysoki stopień formalizacji instytucjonalnej (np. poprzez Radę Rządową ds. Organizacji Pozarządowych), lecz brakuje zintegrowanych, systemowych mechanizmów koordynacji strategicznej, które zapewniałyby spójność polityki wobec sektora pozarządowego.

Ogólnie rzecz biorąc, współpraca w czasie pandemii miała charakter pragmatyczny i reaktywny. NGO pełniły ważną funkcję uzupełniającą działania administracji, lecz działały w warunkach ograniczonego wpływu na planowanie polityk publicznych i bez realnego udziału w zarządzaniu kryzysowym (zob. tabela 1).

Wywiady ujawniły również zróżnicowanie potencjału NGO w radzeniu sobie z konsekwencjami pandemii. Duże, profesjonalnie zarządzane organizacje, dysponujące zapleczem administracyjnym i zdywersyfikowanym finansowaniem, łatwiej utrzymały ciągłość działań oraz komunikację z administracją. W przeciwieństwie do nich mniejsze, zwłaszcza lokalne NGO, częściej borykały się z problemami finansowymi, odpływem kadry i ograniczonym dostępem do informacji o dostępnych formach wsparcia. Jak wskazywali respondenci, „duzi mają ludzi i księgowych, my nie mamy komu napisać wniosku”. Zjawisko to – określane jako asymetria profesjonalizacji i zasobów – zostało pogłębione przez pandemię i ograniczało zdolność mniejszych podmiotów do partnerskiego współdecydowania, co potwierdzają także Plaček i in. (2024) oraz Mikołajczak i in. (2024).

W wypowiedziach respondentów powtarzał się mechanizm zastępowania współrządzenia doraźnym reagowaniem na bieżące problemy. Współpraca między NGO a administracją przybierała często formę ad hoc, wynikającą z presji czasu i potrzeb sytuacyjnych, a nie z zaplanowanych procedur decyzyjnych. Taki model działania można określić jako „gaszenie pożarów”: sprzyja on krótkoterminowej skuteczności, lecz utrwała reaktywny charakter relacji i osłabia potencjał współtworzenia polityk publicznych.

Tabela 1.

Porównanie relacji organizacji pozarządowych z sektorem publicznym i prywatnym w Polsce i Czechach w czasie pandemii COVID-19

Kryterium analizy	Polska	Czechy
Relacje z administracją publiczną	Formalne, ale elastyczne; obserwowano otwartość i empatię ze strony władz lokalnych	Relacje sformalizowane i proceduralne; niski poziom elastyczności interpersonalnej
Współpraca z sektorem prywatnym	Ograniczona; sporadyczne partnerstwa CSR z większymi organizacjami	Bardzo niska aktywność; brak systemowych mechanizmów współpracy
Postrzeganie NGO przez sektor publiczny	Często traktowane jako konkurencja w dostępie do środków publicznych	Podobnie; brak formalnego uznania wartości społecznej świadczonych usług
Rodzaje wsparcia publicznego	Pomoc finansowa (np. subsydia płacowe), a także ułatwienia administracyjne	Przeważały działania administracyjne (np. przedłużenia terminów), wsparcie finansowe ograniczone

Kryterium analizy	Polska	Czechy
Kluczowe czynniki przetrwania organizacji	Zdolność adaptacyjna, kompetencje cyfrowe i zarządcze, wewnętrzna elastyczność	Podobnie; kluczowe okazały się zasoby wewnętrzne i zdolności cyfrowe
Barriere systemowe	Brak rzeczywistego partnerstwa; silna konkurencja o finansowanie	Brak regulacji zachęcających administrację do włączania NGO w proces konsultacji ustawowych oraz słabe uznanie misji społecznej organizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania IDI.

5. Dyskusja

5.1. Trwałość barier instytucjonalnych w warunkach kryzysu

Pandemia COVID-19 nie doprowadziła do trwałej zmiany modelu relacji NGO–państwo, lecz ujawniła i wzmocniła istniejące ograniczenia instytucjonalne. W obu krajach utrwalił się transakcyjny, kontraktowy charakter współpracy, w którym organizacje pozarządowe pełniły rolę usługodawców, a nie partnerów współtworzących polityki publiczne, co było szczególnie widoczne w warunkach krótkoterminowego finansowania i asymetrii zasobów.

Brak zinstytucjonalizowanych kanałów współrzędzenia sprawił, że współpraca w czasie pandemii miała charakter reaktywny, a nie strategiczny (Emerson i in., 2012). W Czechach dominowały formalne procedury przy ograniczonym wsparciu finansowym, natomiast w Polsce większa elastyczność interpersonalna nie była powiązana z długofalowymi strategiami współpracy. W obu krajach kluczową barierą pozostawał deficyt zaufania i koordynacji międzysektorowej, wpisujący się w szerszy problem niskiego kapitału społecznego w regionie (Plaček i in., 2024; Ekiert i in., 2017).

Z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej utrzymywanie się barier współpracy można interpretować jako efekt niedorozwoju instytucji pośrednich, takich jak platformy dialogu, sieci współzarządzania czy stabilne mechanizmy finansowania, które w innych systemach pełnią funkcję bufora adaptacyjnego w sytuacjach kryzysowych (Williamson, 1985). Ich brak lub ograniczona skuteczność zwiększa koszty transakcyjne współpracy i sprzyja zachowawczej logice kontroli zamiast partnerstwu (Owsiak, 2021). W Polsce, mimo formalnego istnienia mechanizmów konsultacji społecznych, ich efektywność pozostaje ograniczona i często fasadowa.

5.2. Zdolności adaptacyjne NGO jako źródło odporności organizacyjnej

Wyniki badań wskazują, że najbardziej odporne okazały się organizacje, które przed pandemią zainwestowały w kompetencje zarządcze, cyfrowe i sieciowe. Potwierdzają to ustalenia Mikołajczaka (2022), zgodnie z którymi profesjonalizacja i dywersyfikacja finansowania wzmocniają autonomię organizacyjną. W czasie pandemii adaptacyjność NGO przejawiała się w szybkiej cyfryzacji działań, restrukturyzacji programów oraz

tworzeniu nieformalnych sieci współpracy, co wpisuje się w koncepcję rezyliencji organizacyjnej (Williams i in., 2017).

W Polsce efektywność adaptacji była wspierana przez relacje interpersonalne i elastyczność urzędników samorządowych, które częściowo kompensowały brak systemowych mechanizmów wsparcia. W Czechach natomiast przewagę stanowiła profesjonalizacja organizacyjna, choć nie przekładała się ona na realne włączenie NGO w procesy decyzyjne. Tym samym potwierdza się paradoks partnerstwa opisany przez Salamona i in. (1987): państwo, wspierając finansowo NGO, jednocześnie ogranicza ich autonomię poprzez biurokratyczne wymogi i krótkoterminowość kontraktów. Zdolności adaptacyjne umożliwiły organizacjom przetrwanie przy słabym wsparciu instytucjonalnym, lecz nie zmieniły logiki współpracy, która opierała się na „zarządzaniu paradoksami”, łączącej misję obywatelską z presją efektywności ekonomicznej (Smith i Lewis, 2011).

5.3. Dziedzictwo instytucjonalne a różnice między Polską i Czechami

Porównanie Polski i Czech ujawnia, że odmienne tradycje administracyjne oraz kultury organizacyjne warunkowały sposoby reagowania na kryzys. W Polsce dominowała logika centralistyczna i reaktywna, kluczowe decyzje koncentrowały się w administracji centralnej, natomiast współpraca na poziomie lokalnym miała charakter doraźny i oparty na relacjach personalnych. W Czechach większa rola samorządu terytorialnego sprzyjała tworzeniu lokalnych sieci współpracy, jednak brak centralnych mechanizmów koordynacji ograniczał ich wpływ systemowy.

Dziedzictwo postsocjalistyczne – słabe instytucje pośrednie, niski poziom zaufania oraz nieufność wobec państwa – pozostaje trwałym czynnikiem różnicującym obydwa kraje (Ekiert i in., 2017; Petrova i Tarrow, 2007). W Polsce przejawia się ono w utrwalonym podziale między „państwem zlecającym” a „NGO wykonującymi”, w Czechach – w formalizmie instytucjonalnym i braku efektywnej koordynacji międzysektorowej. Oba przypadki potwierdzają, że dziedzictwo instytucjonalne ogranicza możliwość wdrażania modelu współrzędzenia opartego na współodpowiedzialności i wspólnym uczeniu się (Emerson i in., 2012).

6. Wnioski i rekomendacje

6.1. Wnioski teoretyczne

Analiza relacji państwo–NGO w czasie pandemii potwierdza, że kryzys nie działał automatycznie jako katalizator współpracy międzysektorowej. W warunkach słabych instytucji oraz poziomu niskiego zaufania międzysektorowego dominuje logika reaktywna, transakcyjna i projektowa, co utrudnia tworzenie stabilnych mechanizmów współrzędzenia (Emerson i in., 2012).

Badanie wskazuje również, że zdolności adaptacyjne NGO – elastyczność, kapitał społeczny, sieci relacyjne i innowacyjność cyfrowa – mogą częściowo kompensować słabość wsparcia instytucjonalnego, lecz nie zastępują potrzeby systemowych

rozwiązań strukturalnych. Tym samym potwierdza się znaczenie rezyliencji organizacyjnej (Williams i in., 2017) jako warunku przetrwania, ale nie jako czynnika prowadzącego do trwałej zmiany paradygmatu współpracy.

Wreszcie, różnice między Polską i Czechami potwierdzają tezę o długim trwaniu dziedzictwa instytucjonalnego (Ekiert i in., 2017). Modele administracyjne, kultury organizacyjne oraz wzorce relacji państwo–społeczeństwo obywatelskie ukształtowane w okresie transformacji nadal determinują zdolność reagowania na kryzysy.

6.2. Wnioski praktyczne

1. Stabilne mechanizmy współpracy – doraźne formy współdziałania NGO i administracji okazały się niewystarczające; konieczne jest tworzenie stałych forów dialogu na poziomie centralnym i lokalnym, które umożliwią długofalowe planowanie.
2. Rozwój kompetencji cyfrowych i zarządczych – odporność organizacji była związana z wcześniejszą profesjonalizacją; wsparcie państwa powinno koncentrować się na programach rozwoju kompetencji, zwłaszcza wśród mniejszych i słabiej wyposażonych NGO.
3. Wzmocnienie poziomu lokalnego – największy potencjał współpracy ujawniał się na szczeblu samorządowym; potrzebne są lokalne centra lub partnerstwa pełniące funkcję brokerów współpracy i wymiany dobrych praktyk.
4. Finansowanie instytucjonalne – krótkoterminowe granty nie zapewniają stabilności; odejście od logiki projektowej na rzecz finansowania ciągłości działań NGO zmniejszyłoby koszty transakcyjne i sprzyjało planowaniu strategicznemu.

6.3. Rekomendacje dla polityki publicznej

1. Wzmocnienie ram współrzędzenia – wdrożenie przez ministerstwa i samorządy standardów współpracy międzysektorowej opartych na przejrzystości, zaufaniu i współodpowiedzialności, zgodnie z modelem *collaborative governance* (Bryson i in., 2015).
2. Włączenie NGO w planowanie kryzysowe – stworzenie systemu wczesnego reagowania obejmującego zasoby organizacji, kanały komunikacji oraz protokoły współpracy na wypadek sytuacji nadzwyczajnych.
3. Rozwój kompetencji przywódczych – uruchomienie programów szkoleń międzysektorowych dla NGO i administracji, wzmacniających zdolności mediacyjne, negocjacyjne i koordynacyjne.
4. Ewaluacja współpracy – wprowadzenie publicznych narzędzi oceny jakości partnerstwa (np. poziomu zaufania, transparentności i stabilności finansowania) służących zwiększeniu odpowiedzialności oraz wspieraniu uczenia się instytucjonalnego.

7. Ograniczenia badania i kierunki dalszych analiz

Pomimo pogłębionej analizy jakościowej badanie ma pewne ograniczenia. Celowy dobór próby oraz zastosowanie metody kuli śnieżnej ($N = 33$) ograniczają możliwość generalizacji wyników, a oparcie analizy na perspektywie kadry zarządzającej może wiązać się z efektem autoprezentacji i pomijać inne punkty widzenia. Dodatkowo różnice instytucjonalne i kulturowe między krajami oraz zmienność sytuacji pandemicznej mogły wpływać na porównywalność odpowiedzi. Wyniki należy zatem traktować jako pogłębiony wgląd w mechanizmy współpracy NGO–państwo, a nie reprezentatywne uogólnienie. Przyszłe badania powinny uwzględnić perspektywę administracji publicznej, inne kraje regionu oraz podejście longitudinalne, umożliwiające ocenę trwałości relacji po kryzysie.

Informacje o finansowaniu

Badanie zostało sfinansowane przez Narodowe Centrum Nauki w Polsce w ramach programu OPUS w ramach programu Weave (numer grantu: 2021/43/I/HS4/00678).

Dostępność danych

Dane i materiały wykorzystane w niniejszym badaniu zostaną upublicznione po zakończeniu projektu i udostępnione w repozytorium Zenodo.

Bibliografia

- Anheier, H. K. (2014). *Nonprofit organizations: Theory, management, policy* (2nd ed.). Routledge.
- Ansell, C., Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Arvidson, M., Linde, S. (2021). Control and autonomy: Resource dependence relations and non-profit organizations. *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, 10(4), 361–380.
- Bortkevičiūtė, R. (2024). Simply by collaborating? The impact of public and nongovernmental sectors collaboration experience on its institutionalization in the Lithuanian crisis management system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 32(1), artykuł e12511. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12511>
- Braun, V., Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Brinkerhoff, J. M. (2002). Government–nonprofit partnership: A defining framework. *Public Administration and Development*, 22(1), 19–30. <https://doi.org/10.1002/pad.203>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- Ekiert, G., Kubik, J., Wenzel, M. (2017). Civil society and three dimensions of inequality in post-1989 Poland. *Comparative Politics*, 49(3), 331–350. <https://doi.org/10.5129/001041517821273921>
- Emerson, K., Nabatchi, T., Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Erjavec, E. (2023). Technologie cyfrowe i kapitał niematerialny: wpływ inwestycji niematerialnych na sukces firmy. *Ekonomista*, 2023(3), 275–294. <https://doi.org/10.52335/ekon/170239>

- Fidrmuc, J., Gerxhani, K. (2005). *Formation of social capital in Central and Eastern Europe: Understanding the gap vis-à-vis developed countries*. William Davidson Institute Working Paper, 766. <https://doi.org/10.2139/ssrn.697861>
- Frumkin, P. (2002). *On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer*. Cambridge, MA.
- Gagyí, Á., Ivancheva, M. (2017). The rise and fall of civil society in East-Central Europe. In: *Understanding Central Europe* (pp. 281–289). Routledge.
- Guo, C., Acar, M. (2005). Understanding collaboration among nonprofit organizations: Combining resource dependency, institutional, and network perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(3), 340–361. <https://doi.org/10.1177/0899764005275411>
- Haddad, T., Sakr, T. (2022). *Inter-organizational relation in disaster response in developing context: Assessing response to Beirut explosion*. *Public Organization Review*. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00650-9>
- Howard, M. M. (2003). *The weakness of civil society in post-communist Europe*. Cambridge University Press.
- Kapucu, N. (2006). Interagency communication networks during emergencies: Boundary spanners in multiagency coordination. *The American Review of Public Administration*, 36(2), 207–225. <https://doi.org/10.1177/0275074005280605>
- Lecy, J. D., Searing, E. A. M. (2015). Anatomy of the nonprofit starvation cycle: An analysis of falling overhead ratios in the nonprofit sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44(3), 539–563. <https://doi.org/10.1177/0899764014527175>
- Mayer, W. J., Wang, H. C., Egginton, J. F., Flint, H. S. (2014). The impact of revenue diversification on expected revenue and volatility for nonprofit organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 43(2), 374–392.
- Mikołajczak, P. (2020). Social enterprises' hybridity in the concept of institutional logics: Evidence from Polish NGOs. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 31(3), 472–483. <https://doi.org/10.1007/s11266-020-00195-9>
- Noga, A. (2017). Kontrakty jako narzędzia regulowania zachowań ekonomicznych – propozycje Olivera Harta i Bengta Holmströma. *Ekonomista*, (1), 84–97.
- Owsiak, K. (2021). Relacje pomiędzy władzami centralnymi a władzami samorządowymi w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej. *Ekonomista*, (2), 252–277.
- Mikołajczak, P. (2022). Determinants of precarious employment in social enterprises in Central and Eastern Europe. *Journal of Business Research*, 146, 398–408.
- Mikołajczak, P., Skikiewicz, R., Waligóra, A. (2024). *Finansowanie przedsiębiorstw społecznych w Polsce w warunkach gospodarki 4.0*. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-223-8>
- Milward, H. B., Provan, K. G. (2000). Governing the hollow state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359–380. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024273>
- OECD. (2018). *Trust and its determinants*. OECD Working Papers, SDD/DOC(2018)2. <https://www.oecd.org/.../869ef2ec-en.pdf>
- Petrova, T., Tarrow, S. (2007). Transactional and participatory activism in the emerging European polity: The puzzle of East-Central Europe. *Comparative Political Studies*, 40(1), 74–94. <https://doi.org/10.1515/npf-2021-0003>
- Pfeffer, J., Salancik, G. R. (2015). External control of organizations: A resource dependence perspective. In: *Organizational behavior* (pp. 355–370). Routledge.
- Plaček, M., Vaceková, G., Valentinov, V., Ochrana, F. (2022). Historical institutionalism: A tool for researching the nonprofit sector in times of pandemic. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. <https://doi.org/10.1080/13511610.2022.2052027>
- Plaček, M., Valentinov, V., Daniel, G., Ochrana, F., Mikołajczak, P., Waligóra, A. (2024). Cross-sectoral collaboration in times of crisis: Comparing the Czech Republic, Slovakia, and Poland. *Public Administration*.
- Provan, K. G., Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Rapacki, R., Gardawski, J., Czerniak, A., Horbaczewska, B., Karbowski, A., Maszczyk, P., Próchniak, M. (2018). Wyłaniające się odmiany kapitalizmu w Europie Środkowo-Wschodniej. *Ekonomista*, (5).
- Salamon, L. M. (1987). *Partners in public service: Government–nonprofit relations in the modern welfare state*. Johns Hopkins University Press.
- Schmid, H. (2021). Reflections on the relationship between the government and civil society organizations during the COVID-19 pandemic: The Israeli case. *Nonprofit Policy Forum*, 12(1), 189–197. <https://doi.org/10.1515/npf-2021-0024>
- Scott, E. K. M. (2025). *Negotiating for Autonomy: How Humanitarian INGOs Resisted Donors During the Syrian Refugee Response, Perspectives on Politics*. <https://doi.org/10.1017/S1537592725000635>
- Skelcher, C. (2005). Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance. *Governance*, 18(1), 89–110. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2004.00267.x>
- Smith, S. R., Grønberg, K. A. (2006). Scope and theory of government–nonprofit relations. In: W. W. Powell i R. Steinberg (Eds.), *The nonprofit sector: A research handbook* (pp. 221–242). Yale University Press.

- Smith, W. K., Lewis, M. W. (2011). Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of Management Review*, 36(2), 381–403. <https://doi.org/10.5465/amr.2009.0223>
- Smith, S. R., Lipsky, M. (2009). *Nonprofits for hire: The welfare state in the age of contracting*. Harvard University Press.
- Thornton, P. H., Ocasio, W., Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. Oxford University Press.
- Toepler, S. (2004). Ending payout requirement for foundations? Lessons from the U.S. experience. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 15(3), 257–274. <https://doi.org/10.1007/s11266-004-1230-1>
- Vaceková, G., Svidroňová, M. (2014). Benefits and risks of self-financing of NGOs: Empirical evidence from the Czech Republic, Slovakia and Austria. *E+M Ekonomie a Management*, 17(2), 120–130. <https://doi.org/10.15240/tul/001/2014-2-010>
- Waniak-Michalak, H., Leitonienė, S., Perica, I. (2024). To survive in the COVID-19 Pandemic: The financial aspects of NGOs. *Contemporary Economics*, 18(3), 321–335.
- Williams, T. A., Gruber, D. A., Sutcliffe, K. M., Shepherd, D. A., Zhao, E. Y. (2017). Organizational response to adversity: Fusing crisis management and resilience research streams. *Academy of Management Annals*, 11(2), 733–769. <https://doi.org/10.5465/annals.2015.0134>
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press.