

Federalistka



2/2010

PO KONGRESIE PRAW OBYWATELSKICH

Memorandum w sprawie wzmocnienia praw obywatelskich i wsparcia dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego • Krajowe federacje organizacji pozarządowych • Dyrektywa usługowa - koniec czy początek dyskusji • Wokół dialogu społecznego

RZECZPOSPOLITA PRZYJACIÓŁ

Spis treści

<i>od Redakcji</i>	3
<i>Redakcja</i> • Ciągłe jest dużo do zrobienia	3
• Kongres Praw Obywatelskich	5
<i>Temat numeru</i>	14
• Memorandum w sprawie wzmocnienia praw obywatelskich i wsparcia dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego	14
• Memorandum w sprawie kompleksowego uregulowania prawnych warunków funkcjonowania organizacji pozarządowych i wolontariatu w Polsce	22
• Wizja rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce	30
<i>Ponad granicami</i>	42
<i>Marzena Mendza-Drozd</i> • Usługi – jak je zrozumieć? Czy organizacje są bezpieczne?	42
<i>Reprezentacja</i>	56
<i>Anna Mazgal</i> • Modele reprezentacji interesów przez organizacje pozarządowe	57
<i>Julia Wygnańska</i> • Krajowe federacje organizacji pozarządowych: finansowanie oraz wpływ na politykę publiczną	76
<i>Temat do dyskusji</i>	103
<i>Wojciech Misztal</i> • Rada Społeczno-Ekonomiczna – konieczność prowadzenia dialogu	103
<i>W poszukiwaniu korzeni</i>	119
<i>Edward Abramowski</i> • Rzeczpospolita Przyjaciół.	119
<i>Autorzy numeru</i>	136

Federalista (Federalistka) nr 2/2010
kwartalnik instytucji społeczeństwa obywatelskiego
dokumenty, ekspertyzy, komentarze

Cena 15 zł, Członkowie Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych dostają egzemplarz za darmo.

Wydawca: **Spółdzielnia Kooperatywa Pozarządowa**
ul. Nowogrodzka 44, lok. A (domofon 109), 00-695 Warszawa
www.KooperatywaNgo.pl, e-mail: kooperatywa@gmail.com



przy współpracy: **Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych**
ul. Szpitalna 5/5, 00-031 Warszawa, tel. (22) 828 91 28, faks (22) 828 91 29
www.ofop.eu, e-mail: ofop@ofop.engo.pl

Redakcja: **Piotr Frączak** (redaktor naczelny), **Monika Kozieł**, **Aneta Marczyk**, **Anna Mazgał**, **Marzena Mendza-Drozd**, **Edyta Radzewicz**, **Katarzyna Sadło**, **Paweł Sieczkowski**, **Ryszard Skrzypiec**, **Agata Wiśniewska**, **Andrzej Żwawa**

Opracowanie redakcyjne: **Dorota Matejczyk**

Opracowanie graficzne: **Dariusz Piekut, DD Studio**

ISBN 978-83-930166-2-4



Wszystkie materiały w numerze, o ile nie są dokumentami lub nie oznaczono ich inaczej, podlegają licencji Creative Commons: Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/>

Tzn. można dowolnie kopiować, rozpowszechniać, odtwarzać i wykonywać utwory i tworzyć utwory zależne pod warunkiem, że:

- zostanie uznane autorstwo (utwór należy oznaczyć w sposób określający autora, o ile jest podany, i źródło, czyli Federalista nr... z roku...);
- utwór będzie rozpowszechniany na tych samych warunkach (zmieniając utwór, przekształcając go lub tworząc na jego podstawie, wolno rozpowszechniać powstały utwór zależny jedynie na tej samej, podobnej lub kompatybilnej licencji).

Zdjęcia z Kongresu dzięki Weronice Czyżewskiej, Katarzynie Kielbiowskiej, Katarzynie Słowik

Ciągle jest dużo do zrobienia

Redakcja

Od wydania pierwszego numeru kwartalnika *Federalist(k)a* minęły niespełna dwa miesiące. W życiu społecznym to mało. Oczywiście codziennie się coś wydarza, coś się poprawia lub pogarsza. Ale wyraźne zmiany społeczne zachodzą jednak w dłuższej perspektywie. Dlatego nie odnosimy się do bieżących wydarzeń. Bowiem nie od emocjonalnych ocen, ale od tego, na ile potrafimy konsekwentnie dążyć do zwiększenia roli obywateli w życiu publicznym, zależeć będzie nasza przyszłość. Demokratycznie wybrane władze, poddane społecznej kontroli i wsparte aktywnością obywatelską, są najlepszą gwarancją dobrego rządzenia.

Musimy rozmawiać

Wydarzeniem, które wydaje się dobrym krokiem w tym kierunku był marcowy Kongres Praw Obywatelskich. Postulaty sformułowane w trakcie dyskusji i debat są ciągle aktualne. Uzupełnione o dotychczasowe stanowiska sektora pozarządowego (zamieszczamy je dla przypomnienia) stały się podstawą przygotowania „**Memorandum w sprawie wzmocnienia praw obywatelskich i wsparcia dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego**”. Dokument ten pokazuje całe spektrum problemów, z którym powinniśmy się zmierzyć. Wymaga to zwyczajnej, żmudnej, mało efektywnej pracy wielu osób i środowisk. Działalności na rzecz rozwiązań legislacyjnych, ale również – przede wszystkim – nad praktyką życia publicznego. Szczególnie potrzebna jest debata publiczna. Nie chodzi jednak o debatę rozumianą jako rynek idei i poglądów, gdzie wygrywa nie pogląd bliższy prawdy, ale ten ciekawszy. Potrzebna jest debata publiczna, która będzie rozmową między ludźmi, także tymi, którzy są reprezentantami instytucji. Debata, której celem jest ścieranie się stanowisk. Memorandum – powstałe w rezultacie dyskusji osób z różnych instytucji – jest taką próbą szukania akceptowalnych przez wszystkich rozwiązań.

Bez tej współpracy jakże aktualne okazują się słowa **Edwarda Abramowskiego**, którego myśl – w pełni federalistyczną – przypominamy w tym numerze. Są to gorzkie słowa o ludziach „w których zupełnie zanikła wszelka solidarność, wszelka umiejętność i potrzeba pomocy wzajemnej, tego właśnie, co stanowi podstawę demokracji, że nawet teraz nic innego nie mogą uczynić, jak tylko albo żebrać, albo dawać jałmużnę”.

Musimy patrzeć dalej

Wiele takich działań odbywa się nie tylko tu, w kraju, ale także w skali międzynarodowej, na szczeblu europejskim. Warto więc to, co dzieje się u nas, obserwować w kontekście doświadczeń z innych krajów. Nie dlatego nawet, że znajdują się tam gotowe do użycia wzorce i rozwiązania, ale bardziej po to, aby modyfikować je na własne potrzeby i odpowiednio do naszych warunków. Stąd też obecne w tym numerze teksty o **federacjach krajowych** i o niemieckich problemach z unijną **dyrektywą usługową**.

Te rozważania o doświadczeniach innych krajów mogą być nauką, że często liczy się tempo podejmowanych działań. Wielokrotnie na szczeblu Unii Europejskiej dyskutowane są kwestie, których związek z naszą działalnością wydaje się bardzo odległy. Czekamy więc spokojnie na rozwój wydarzeń. Potem jednak jest już za późno albo pozostaje tylko minimalizacja strat. Tymczasem inne organizacje, bardziej może doświadczone, nie czekają spokojnie. Opracowują stanowiska, zabierają głos w dyskusji, przewidują potencjalne konsekwencje dyrektyw czy rozporządzeń. My zbyt często traktujemy to, co się dzieje na szczeblu ponadpaństwowym, jako domenę polityków – zapominając, że decyzje, które tam zapadają, a na który możemy mieć wpływ, wcześniej czy później odczujemy na własnej skórze.

Musimy współpracować

Debata i uważna obserwacja proponowanych rozwiązań połączona z interwencją tam, gdzie to konieczne, mogą jednak nie wystarczyć. Muszą być, rzecz jasna, sprzyjające warunki do rozwoju aktywności obywatelskiej – żeby tym, którym się chce coś robić, było łatwiej. To obszar, w którym zmiany są niezbędne, nie dokonają się one jednak same. Trzeba znaleźć czas, żeby działać, ale również poprawiać warunki, w których działamy, Musimy też monitorować wydarzenia na scenie międzynarodowej, głównie unijnej. Do tego potrzebne są instytucjonalne formy współpracy. W tym numerze kontynuujemy dyskusję prowadzoną na łamach naszego pisma, dotyczącą dialogu społecznego i zainicjowaną na Kongresie Praw Obywatelskich w kwestii powołania w Polsce Rady Społeczno-Ekonomicznej. Tu znów odwołać się można do przykładów z innych krajów, gdzie takie ciała doradczo-konsultacyjne istnieją. Nie wszystkie działają równie skutecznie, ale przecież na podstawie ich doświadczeń – dobrych i złych – można wypracować nasz model. To także dyskusja o innej demokracji – angażującej na równych prawach różne podmioty zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

Pytaniem pozostaje, czy polityczne spory muszą się przekładać na podziały wewnątrz społeczeństwa? Czy nasze prawo do różnienia się w ocenie sytuacji i proponowanych rozwiązaniach, a także pragnienie bycia wysłuchanym może stać się paradoksalnie podstawą współpracy? Jeśli przyjmiemy, że państwo powinno być służebne wobec społeczeństwa, ta odpowiedź wydaje się oczywista.

KONGRES PRAW OBYWATELSKICH

Czwartek, 25 marca 2010 r.

- **Prawo do sprawiedliwości**

Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako efektywny środek dochodzenia praw

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Moderacja: **Dominika Bychawska-Siniarska** – Koordynator „Obserwatorium wolności mediów w Polsce”, Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Paneliści: dr **Aleksandra Mężykowska** – Biuro Pełnomocnika ds. postępowań przed międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka MSZ, **Ewa Siedlecka** – Gazeta Wyborcza, **Helena Wojtas-Kaleta** – skarżąca, sprawa Wojtas-Kaleta p. Polsce (skarga nr 20436/02), wyrok z 16 lipca 2009 r., dr **Adam Bodnar** – Helsińska Fundacja Praw Człowieka, prof. **Krzysztof Motyka** – kierownik Katedry Socjologii Prawa i Praw Człowieka Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II w Lublinie. Członek Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji

- **Prawo do uczestniczenia w stanowieniu prawa**

Obywatele – pionki w grze, czy aktywni gracze?

Fundacja im. Stefana Batorego

Prowadzący: **Grażyna Kopińska** – Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego



Uczestnicy: mec. **Paulina Kieszkowska-Knapik** – partner Baker & McKenzie Gruszczyński i Wspólnicy, Kancelaria Prawna sp.k., **Anna Mazgal** – OFOP, Program Rzecznictwa i Współpracy Międzynarodowej, **Witold Michalek** – Business Centre Club, dr **Małgorzata Mołęda-Zdziech** – Szkoła Główna Handlowa, **Jarosław Lipszyc** – Fundacja Nowoczesna Polska, **Katarzyna Szymielewicz** – Fundacja „Panoptykon”, **Artur Kopijkowski-Goźuch** – Naczelnik Wydziału Reformy Regulacji Ministerstwa Gospodarki

- **Wysłuchania publiczne**

1. *Ustawa o działalności pożytku publicznego*

Partnerstwo Wspólnie dla Miasta z Dąbrowy Górniczej

Prowadzący: **Alicja Kowalska** – Dąbrowskie Forum Organizacji Pozarządowych, Stowarzyszenie Civitas, **Piotr Drygała** – Stowarzyszenie Zielone Zagłębie

Paneliści: **Tomasz Schimanek** – Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, członek Rady Działalności Pożytku Publicznego II kadencji, **Krzysztof Więckiewicz** – Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, **Kuba Wygnański** – Stowarzyszenie KLON/JAWOR, współprzewodniczący Rady Działalności Pożytku Publicznego

2. *Ustawa medialna.*

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych





Prowadzący: **Agnieszka Reiske** – OFOP, **Piotr Frączak** – OFOP, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, **Agnieszka Holland** – Komitet Obywatelski Ustawy Medialnej (wystąpienie w dniu następnym)

- **Prawo do kandydowania w wyborach**

Propozycja ordynacji na wzór anglosaski w wyborach radnych gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich

Stowarzyszenie Normalne Państwo

Paniści: **Bartłomiej Michałowski** – Prezes Stowarzyszenia Normalne Państwo i red. **Stefan Bratkowski** – honorowy prezes Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich

- **Prawo do wyrażania sprzeciwu**

Między postępowaniem administracyjnym a obywatelskim nieposłuszeństwem

Greenpeace, Towarzystwo na rzecz Ziemi

Prowadzący: **Krzysztof Izdebski** – Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

Paniści: **Paulina Kupczyk** – Towarzystwo na rzecz Ziemi, **Magdalena Figura** – Greenpeace

- **Lightning talks**

Prowadzenie: **Anna Kuliberda** – Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

Wolne podręczniki i wolne lektury – praktyczna realizacja prawa do edukacji

Jarosław Lipszyc – Fundacja Nowoczesna Polska

Rola prawa w edukacji medialnej

Kamil Śliwowski – Fundacja Nowe Media

Uproszczenie księgowości dla małych inicjatyw obywatelskich

Anna Mazgal – OFOP, Program Rzecznictwa i Współpracy Międzynarodowej

Parytety – realna szansa na zwiększenie obecności kobiet w polityce

Agnieszka Grzybek – Stowarzyszenie „Kongres Kobiet”

Europejska Karta Społeczna skutecznym narzędziem realizacji praw obywatelskich

Pierre Klein – Koordynator Ruchu ATD Czwarty Świat w Polsce

Dlaczego fundacje korporacyjne nie powinny zbierać 1%?

Rafał Szymczak – Inicjatywa 1% nie dla fundacji korporacyjnych

25 marca dniem niepodległości Białorusi. Ale jakiej Białorusi i jakiej niepodległości?

Stowarzyszenie Inicjatywa Wolna Białoruś

♦ **Filmy dokumentalne o prawach obywatelskich**

Ludzie Juranda – scenariusz i reżyseria: **Piotr Zarebski**, 36-minutowy film udostępniony przez redakcję pisma „Obywatel”

Yes Meni naprawiają świat – reżyseria: **Andy Bichlbaum**, 90 min., dzięki uprzejmości AGAINST GRAVITY, PLANETE DOC REVIEW E.F



piątek, 26 marca 2010 r.

- **Prawo do wybierania przedstawicieli – obywatele i wybory**

Fundacja im. Stefana Batorego

Prowadzenie dyskusji: **Szymon Gutkowski** – Fundacja im. Stefana Batorego

Wprowadzenia do dyskusji: **Dawid Sześciło** – Uniwersytet Warszawski

Paneliści: prof. **Janusz Czapiński** – Uniwersytet Warszawski, prof. **Jacek Raciborski** – Uniwersytet Warszawski, dr **Tomasz Żukowski** – Uniwersytet Warszawski

Prawo do informacji publicznej

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

Wprowadzenie do dyskusji i moderacja: **Szymon Osowski** – Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

Prelegenci: prof. **Teresa Górzyńska** – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, **Krzysztof Izdebski** – Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

- **Prawo do współdecydowania, czy potrzebna jest Rada Społeczno-Ekonomiczna?**

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych

Prowadzący: **Agata Wiśniewska** – OFOP, Dyrektor Programu Europejskiego

Paneliści: **Zygmunt Mierzejewski** – wiceprzewodniczący Forum Związków Zawodowych, dr **Wojciech Misztal** – socjolog z Instytutu Socjologii Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej z Lublina, **Marzena Mendza-**



Drozd – reprezentantka OFOP w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, **Jerzy Bartnik** – Prezes Związku Rzemiosła Polskiego

- **Prawo do demokracji bezpośredniej – referendum i inicjatywa ustawodawcza**

Krajowa Izba Producentów Audiowizualnych

Wprowadzenie: **Ewa Borguńska** – Dyrektor Krajowej Izby Producentów Audiowizualnych

Paneliści: mec. **Maciej Ślusarek** i mec. **Milena Bogdanowicz** – Kancelaria Leśnodorski, Ślusarek i Wspólnicy

- **Prawo do wiedzy**

Koalicja Otwartej Edukacji

Prowadzący: **Jarosław Lipszyc** – Fundacja Nowoczesna Polska

Jacek Zadrozny – Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, **Alek Tarkowski** – ICM/UW, **Anna Wotlińska** – Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

- **Prawo do kontroli nad wydatkami publicznymi**

Polska Zielona Sieć

Prelegenci: **Przemek Kalinka** – Polska Zielona Sieć, **Paweł Sieczkowski** – Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, **Marcin Wojtalik** – Instytut Globalnej Odpowiedzialności

- **Lightning talks**

Prowadzenie: **Anna Kuliberda** – Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich





Dlaczego nasze miasta są takie paskudne?

Michał Hawliczek – Inicjatywa REKLAMAcJA

Czy prawa pacjenta są przestrzegane?

Joanna Romańczyk – Śląska Liga Walki z Rakiem

Jak podnieść wpływ mieszkańców na decyzje podejmowane w mieście?

Łukasz Prykowski – Inicjatywa Społeczna „Łodzianie decydują”

Prawa człowieka w Tybecie – jak możemy pomagać Tybetańczykom.

Adam Kozieł – Stowarzyszenie Studenci dla Wolnego Tybetu

Prawo do głosu – nie odbierajcie nam go.

Katarzyna Czajkowska-Strawińska – Stowarzyszenie Przyjazna Komunikacja

Praca z zadłużonymi osobami – rozmowa i działanie zamiast konfrontacji i milczenia

Laurent Berthel – Związek Biur Porad Obywatelskich

Budowanie komunikacji społecznej

Piotr Marzec – ABCNET Forum Działań Obywatelskich

Ile waży złotówka w NGO?

Katarzyna Kielbiowska – Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Razem łatwiej walczyć o prawa organizacji

Piotr Frączak – OFOP, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

- **Filmy dokumentalne o prawach obywatelskich**

Jak Słupiaczy gminy bronili – realizacja: **Bohdan Kosiński**, 26 min. Udostępniono dzięki uprzejmości Studia Filmowego Kronika.

Petenci – reżyseria: **Zhao Liang**, 124 min., Chiny, Francja 2009. Udostępniono dzięki uprzejmości MMF WATCH DOCS Prawa Człowieka w Filmie, Helsińska Fundacja Praw Człowieka przez INA Department of Production and Publishing

Sobota, 27 marca 2010 r.

- **Demokracja w dobie internetu**

Internet Society Poland

Moderacja: **Marcin Cieślak** – prezes Internet Society Poland

Paniści: **Katarzyna Szymielewicz** – Fundacja „Panoptykon”, **Michał Andrzej Woźniak** – Fundacja Wolnego i Otwartego Oprogramowania, **Jarosław Lipszyc** – Fundacja Nowoczesna Polska, **Piotr Kołodziejczyk**, wiceminister w MSWiA odpowiedzialny za informatyzację.

- **Prawo do prywatności**

Fundacja Panoptykon

Moderacja: **Katarzyna Szymielewicz** – Fundacja „Panoptykon”

Paniści: dr **Przemysław Sadura** – Instytut Socjologii UW, Stowarzysze-



nie im. Stanisława Brzozowskiego, **Piotr Korzec** – Wydział Prawa i Administracji UW i red. **Edwin Bendyk** – dziennikarz i eseista

- **Dostęp do pomocy prawnej**

Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych

Moderacja: **Filip Czernicki** – Prezes Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych

Prelegenci: **Grzegorz Wiaderek** – Fundacja im. Stefana Batorego, dr **Witold Klaus** – prezes Stowarzyszenia Interwencji Prawnej (SIP)

- **Prawo obywateli do debaty publicznej**

Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia oraz Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Moderator: **Igor Janke** – Salon24, Rzeczpospolita

Paneliści: **Tomasz Sekielski** – TVN, **Kuba Wygnański** – Stowarzyszenie KLON/JAWOR, współprzewodniczący Rady Działalności Pożytku Publicznego, **Krzysztof Skowroński** – Radio WNET, **Adam Łaszyn** – specjalista ds. marketingu politycznego.



Memorandum w sprawie wzmocnienia praw obywatelskich i wsparcia dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

Memorandum zostało przygotowane na podstawie dyskusji przeprowadzonych w czasie Kongresu Praw Obywatelskich, który odbył się w dniach 25-27 marca 2010 roku w Warszawie. W Kongresie uczestniczyli przedstawiciele różnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego – stowarzyszeń, fundacji, związków zawodowych, pracodawców, samorządów gospodarczych, inicjatyw nieformalnych, a także zainteresowani obywatele. Celem Kongresu było zdiagnozowanie sytuacji w kwestii przestrzegania praw obywatelskich w Polsce.

*Memorandum zawiera postulaty, które, według jego sygnatariuszy, muszą być spełnione, aby obywatele i ich organizacje stali się ważnym czynnikiem rozwoju naszego kraju. Sektor pozarządowy dwukrotnie już zabierał głos w tej kwestii, przygotowując dwa dokumenty, tj. **Memorandum w sprawie kompleksowego uregulowania prawnych warunków funkcjonowania organizacji pozarządowych i wolontariatu w Polsce** z 1998 roku i **Strategii Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego**, przyjętej w 2005 roku na V Ogólnopolskim Forum Inicjatyw Pozarządowych. Wiele udało się dokonać, ale wiele jest jeszcze do zrobienia. Nie da się tego zrobić bez świadomych obywateli, aktywnych wspólnot lokalnych i niezależnych organizacji. Memorandum jest więc mapą drogową zadań, które trzeba podjąć, przedyskutować i wdrożyć w najbliższym czasie.*

Diagnoza

„Nowoczesna demokracja to nie tylko partie polityczne i wspólnoty lokalne. To także dobrowolne zrzeszenia. Dzięki nim możliwe jest artykułowanie zbiorowych interesów, zaspokajanie wspólnych potrzeb, ale także – coraz częściej – zastępowanie państwa w rozwiązywaniu ważnych problemów społecznych. (...) Ten ogromny potencjał aktywności obywatelskiej czeka na harmonijne wkomponowanie w system społeczny. Obecnie nie można już ograniczyć się do zniesienia państwowej reglamentacji i zagwarantowania wolności zrzesza-

nia się. Trzeba w nowy sposób ułożyć relacje między państwem i organizacjami pozarządowymi. Wymaga to kompleksowej reformy prawa i praktyki funkcjonowania aparatu państwowego. Obok dokonywanych właśnie czterech wielkich reform Polsce potrzebna jest piąta reforma: ustanowienie stabilnych relacji między państwem a społeczeństwem obywatelskim – reforma uspołecznienia państwa”. [Memorandum 1998]

„Społeczeństwo obywatelskie nie jest tylko siecią instytucji czy organizacji. (...) Jest to także przestrzeń debaty (...). Możliwość tworzenia i prezentowania odrębnych punktów widzenia, poszukiwania kompromisów, ale także współlistnienia różnych opinii w oparciu o zasadę tolerancji, powinna być uzupełniona o taką organizację wspólnoty (w szczególności samorządu), by o losach wspólnoty i zbiorowo realizowanych przez nią celach debatować mogli ci, których sprawy te dotyczą. (...) Silne społeczeństwo obywatelskie potrzebuje sprawnego państwa, a sprawne państwo nie może się obyć bez silnego społeczeństwa obywatelskiego”. [Strategia 2005]

Prawa i wolności obywatelskie (polityczne) są podstawowym narzędziem, które umożliwia obywatelom uczestniczenie w życiu publicznym. To m.in. dzięki posiadaniu czynnego i biernego prawa wyborczego, wolności zrzeszania się, prawa do skarg i petycji, manifestacji, informacji publicznej, a także wielu innych zapisanych w Konstytucji, powinni oni móc skutecznie angażować się w debatę publiczną, kontrolować działalność władz, współuczestniczyć w procesie podejmowania dotyczących ich decyzji. W obecnej praktyce politycznej i społecznej rola obywateli jest ograniczana, a wiele praw ma charakter fasadowy. Podjęcie działań na rzecz przywrócenia pełni realnych praw obywatelskich społeczeństwu jest wyzwaniem, które stoi nie tylko przed tym społeczeństwem, ale także przed państwem i mediami.

Podstawy współdziałania

U podstaw III Rzeczypospolitej stoi idea paktów społecznych pomiędzy władzą a społeczeństwem. Taką formę – niezależnie od dzisiejszej oceny ich skuteczności – przyjęły Porozumienia Sierpniowe z 1980 roku i Porozumienia Okrągłego Stołu z 1989 roku. Ich źródła sięgają jednak wielkich tradycji Rzeczypospolitej Obojga Narodów i samoorganizacji społecznej czasu niewoli. Współcześnie stosowana w wielu krajach formuła paktów (compact) może być skuteczną metodą połączenia polskich tradycji ze światowymi trendami w zakresie stosowania dobrego rządzenia.

Punktem wyjścia do rozmów (nowego paktu społecznego) powinny być następujące zasady:

- państwo uznaje zaangażowanie obywateli w życie publiczne jako wartość samą w sobie (zasada demokracji);
- państwo uznaje prawo obywateli do wypowiedzania się we wszystkich najważniejszych sprawach, a przede wszystkim w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą, oraz przyjmuje na siebie obowiązek informowania o planowanych i podejmowanych działaniach oraz włączania obywateli w proces rządzenia (zasada szerokich konsultacji społecznych);
- państwo uznaje prawo instytucji społeczeństwa obywatelskiego (w tym organizacji pozarządowych) do współdefiniowania zadań publicznych oraz uczestnictwa w wypracowywaniu rozwiązań (zasada dialogu obywatelskiego);
- państwo, nie wyrzekając się odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów społecznych, uznaje wagę mechanizmów przekazywania organizacjom społecznym zadań, które z powodzeniem mogą być wykorzystywane przez samoorganizujące się społeczeństwo (zasada pomocniczości);
- państwo uznaje wagę przemian i znaczenie tworzącego się społeczeństwa informacyjnego, które – z punktu widzenia praw obywatelskich – rozszerza możliwości działania, ale też stwarza nowe zagrożenia.

Postulaty

1. Demokracja

Zapisana w Konstytucji władza zwierzchnia Narodu w Rzeczypospolitej Polskiej ma charakter czysto formalny. Demokracja – zarówno ta przedstawicielska, jak i bezpośrednia – obecnie w dużej mierze jest kwestią przestrzegania procedur, a nie rzeczywistego udziału. Demokracja, by została urzeczywistniona i zalegitymizowana przez obywateli, musi zostać wcielona w ludzkie relacje, codzienne praktyki i powszechne przekonania, musi przełożyć się na jakość więzi międzyludzkich i jakość wspólnych działań. Wymaga to zarówno zrozumienia ze strony władzy, że trzeba stworzyć odpowiednie warunki do takiego zaangażowania, jak też samoorganizacji i inicjatywy ze strony samych obywateli.

- Konieczne jest przeprowadzenie prawdziwej debaty publicznej na temat ordynacji wyborczej we wszystkich typach wyborów oraz sposobów głosowania pozwalających obywatelom na pełny udział w akcie wyborczym, a także kontrolę działalności wybranych reprezentantów oraz partii politycznych.
- Konieczne jest wzmocnienie instytucji demokracji bezpośredniej: referendum i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej tak, aby obywatele uzyskali rzeczywisty wpływ na podejmowanie decyzji i kształt stanowionego prawa.

2. Państwo prawne

Konstytucyjny zapis, że państwo jest „demokratycznym państwem prawnym”, odnosi się w głównej mierze do obowiązku państwa do przestrzegania prawa. W praktyce wiele jest dowodów na uchylanie się przez państwo i administrację od przestrzegania prawa. Kosztów kar za niewypełnienie obowiązków nie ponoszą osoby naruszające przepisy lub nienależycie wykonujące swoje urzędnicze obowiązki, ale budżet państwa. Z drugiej strony – nadmierna regulacja i niejasność wielu przepisów powodują lekceważący stosunek do prawa nie tylko ze strony obywateli, ale także administracji publicznej i rządzących. Przestrzeganie prawa powinno być podstawą współpracy pomiędzy państwem a społeczeństwem obywatelskim, ale musi to być prawo zrozumiałe, niepoddające się dowolnej interpretacji.

- Konieczne jest zapewnienie odpowiedzialności osobistej osób łamiących prawo w ramach pełnionych przez nie obowiązków – w strukturach rządowych, samorządowych i publicznych.
- Konieczne jest zapewnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej wójtów, burmistrzów, prezydentów miast poprzez przekazanie orzekania w sprawach dyscyplinarnych niezależnym i niezawisłym organom dyscyplinarnym.
- Konieczne jest wzmocnienie prawnych możliwości dostępu do informacji publicznej oraz informacji o środowisku i zabezpieczenie respektowania tego prawa, dającego możliwość sprawowania społecznej kontroli, zabierania głosu w sprawach publicznych i podejmowania świadomych decyzji.
- Konieczne jest wprowadzenie realnych gwarancji realizacji praw podstawowych obywateli, w tym prawa do bezpłatnej pomocy prawnej dla potrzebujących czy prawa do prywatności.
- Konieczne jest zagwarantowanie obywatelom realnego dostępu do informacji o danych gromadzonych przez instytucje na temat obywateli – obecne procedury nie zapewniają bezpieczeństwa tych danych.
- W procesie stanowienia prawa i kształtowania długofalowych strategii regulacyjnych konieczna jest głębsza refleksja nad wazaniem wartości takich, jak wolność i bezpieczeństwo, oraz zachowanie proporcjonalności w ograniczeniu fundamentalnych praw i wolności jednostki ze względu na interes publiczny.
- Niezbędne jest ułatwienie organizacjom dostępu do sądu w związku z realizacją ich działań statutowych poprzez zwolnienie tych organizacji z opłat sądowych lub ustalenie opłat na poziomie stawek minimalnych.
- Konieczna jest zmiana praktyki związanej z uczestnictwem organizacji działających na rzecz dobra wspólnego w postępowaniach administracyjnych

dotyczących realizacji przedsięwzięć mogących mieć negatywny wpływ na środowisko naturalne oraz w postępowaniach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gmin i województw. Konieczny jest całościowy przegląd systemu prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów regulujących działalność społeczną, pod kątem ich celowości, a także faktycznych możliwości przestrzegania. Wiele z obowiązujących przepisów (np. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa o fundacjach i Prawo o stowarzyszeniach, ustawa o rachunkowości, ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu) nakładają na te społecznie działające instytucje obowiązki, które nie są możliwe do spełnienia lub są nieracjonalne.

3. Konsultacje społeczne

Zmiany wymaga kultura wzajemnych relacji między władzami publicznymi i obywatelami, w tym wcielanie w życie rzeczywistych zasad konsultacji społecznych. Obecne konsultacje mają często czysto formalny charakter i wykonywane są z uwagi na wymogi formalne, a nie ich rzeczywiste znaczenie dla procesu podejmowania decyzji. Należy także promować bardziej partycypacyjne metody rządzenia.

- Konieczne jest włączenie obywateli do debaty publicznej nad wszystkimi ważniejszymi dotyczącymi ich kwestiami poprzez szeroko rozumiane techniki deliberatywne.
- Konieczne jest stworzenie możliwości udziału obywateli i ich organizacji w szerokich konsultacjach społecznych, dostępnych dla wszystkich i przeprowadzonych w zgodzie z zasadami konsultacji, z rzeczywistą intencją uzyskania informacji zwrotnej od zainteresowanych środowisk, a także odniesieniem się do zgłoszonych uwag.
- Konieczne jest poszerzenie możliwości udziału obywateli i ich organizacji w procesie stanowienia prawa poprzez poszerzenie możliwości wysłuchania publicznego obywateli i ich organizacji w procesie legislacyjnym.

4. Dialog obywatelski

Organizacje pozarządowe i inne instytucje społeczne tworząc instytucjonalny szkielet społeczeństwa obywatelskiego są jedną z metod agregowania poglądów, uzgadniania stanowisk, instytucjonalnego uczestniczenia w debacie publicznej. Włączanie zinstytucjonalizowanych interesów w proces podejmowania decyzji jest metodą działania zapewniającą społeczny konsens.

- Konieczne jest budowanie rzeczywistych instytucji dialogu społecznego, który powinien obejmować coraz więcej obszarów życia społecznego i przekształcać się w szeroki dialog obywatelski – wykraczający poza

tradycyjnych partnerów, takich jak związki zawodowe oraz środowisko pracodawców.

- Konieczne jest zapewnienie istnienia silnych, niezależnych od polityki i biznesu mediów publicznych. Powinny one tworzyć płaszczyznę wymiany idei, poszukiwania prawdy i promocji działań, których celem jest dobro wspólne. Nie będzie to możliwe bez sprawnej, niezależnej kontroli społecznej.
- Konieczne jest przyjęcie stosowanej w wielu krajach formuły paktów społecznych, co może być skuteczną metodą połączenia polskich tradycji ze światowymi trendami w zakresie stosowania dobrego rządzenia. Poważnej refleksji wymaga także rozważenie powołania rady społeczno-ekonomicznej, mogącej stać się instytucjonalnym wyrazem dążeń do zapewnienia porozumienia społecznego.

5. Pomocniczość

Jednym z ważnych elementów pomocniczości jest wzmocnienie systemu przekazywania przez państwo organizacjom pozarządowym zadań publicznych. Podstawową wadą istniejącego systemu jest to, iż czestokroć na realizowanie zadań państwa (samorządu) wymaga się wkładu własnego, zaś zdobywanie pieniędzy na rynku (ekonomia społeczna) traktuje się często jak działania wstydlive. Sytuację w niewielkim jedynie stopniu poprawia znowelizowana ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dla rozwiązania problemu niezbędne jest jednoznaczne rozstrzygnięcie przez ustawodawcę kilku kwestii.

- Konieczne jest jednoznaczne zapisanie woli ustawodawcy, by pożądanym partnerem administracji publicznej w rozwiązywanie problemów społecznych były powstałe w tym celu organizacje pozarządowe. Powinien zostać stworzony mechanizm, który zapewni względne pierwszeństwo organizacji pozarządowych w wykonywaniu usług społecznych, jeśli ich oferta jest lepsza od oferty instytucji publicznych, tak w odniesieniu do standardu usług, jak i ich kosztu.
- Konieczne jest precyzyjnie odróżnienie sytuacji zlecenia przez instytucję publiczną mierzalnego zadania do wykonania przez instytucję spoza sektora finansów publicznych (zamówienie, kontrakt, powierzanie zadań) od sytuacji wspierania przez administrację publiczną zadań formułowanych przez same organizacje obywatelskie (grant, dotacja). Władze publiczne nie mogą uchylać się od wspierania „działań obywatelskich”.
- Konieczne jest, aby ustawodawca zagwarantował pełną jawność procedur ubiegania się o środki publiczne i zapewnił realną konkurencję przy wykonywaniu tych zadań przez jednostki administracji publicznej

i organizacje pozarządowe. Konsekwencją przyjęcia tych zasad powinno być równoprawne traktowanie, w tym finansowanie, organizacji pozarządowych, jeśli świadczą one takie same usługi, jak administracja państwowa.

6. Społeczeństwo informacyjne

E-government (wykorzystanie nowych technologii do sprawnego zarządzania, ze szczególnym uwzględnieniem partycypacji społecznej) we współczesnym świecie jest mechanizmem kluczowym. Dzięki niemu zwiększa się przejrzystość działań administracji, poszerza i demokratyzuje się dostęp do informacji publicznej oraz tworzy się szansa na interaktywność relacji między administracją a obywatelami.

- Konieczne jest w coraz większym stopniu wykorzystywanie internetu do dialogu ze społeczeństwem, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości prowadzenia konsultacji społecznych, które daje internet.
- Konieczne jest także wykorzystanie internetu do udostępnienia obywatelom maksymalnie szerokiej i przejrzystej informacji publicznej, informacji o środowisku, a także bezpłatnego dostępu do baz danych administracyjnych (wtedy, kiedy nie naruszają prywatności osób) i statystyki publicznej.
- Konieczne jest zapewnienie zasady tzw. neutralności technologicznej państwa, która oznacza brak bezpośrednich lub pośrednich preferencji dla określonej opcji technologicznej, oraz zagwarantowanie przestrzegania praw podstawowych w przestrzeni internetu.
- Konieczne jest zagwarantowanie szerokiego prawa do wykorzystywania tworzonej przez sektor publiczny informacji przez instytucje i osoby prywatne. W szczególności materiały edukacyjne i naukowe tworzone z funduszy publicznych powinny być publikowane i dostępne w sposób otwarty, z prawem do dalszego wykorzystania.

Jako autorzy i sygnatariusze niniejszego Memorandum mamy świadomość, że wiele z proponowanych rozwiązań wymaga refleksji i debaty. Sądzymy jednak, że są one zgodne z duchem zmian i odpowiedzią na coraz słabszą aktywność publiczną obywateli, spadek kapitału społecznego i zmniejszenie dynamiki rozwoju sektora organizacji pozarządowych. Uważamy, że obywatele powinni odzyskać wpływ na sposób stanowienia prawa, ustalania polityk publicznych, podejmowanie dotyczących ich decyzji poprzez rzeczywisty udział w debacie publicznej, przejrzysty system konsultacji społecznych i możliwość uczestniczenia w zinstytucjonalizowanym dialogu społecznym (w tym obywatelskim).

Punktem wyjścia powinno być rzeczywiste przestrzeganie zasad zawartych w konstytucyjnych zapisach, wzbogacone o wyzwania związane z rozwojem nowoczesnych technik i technologii.

Państwo i obywatele potrzebują siebie nawzajem. Nie da się sprostać współczesnym wyzwaniom bez autentycznego zaangażowania obywateli. Jeżeli jednak obywatele nie będą dysponować odpowiednimi prawami, trudno będzie od nich oczekiwać współodpowiedzialności. Czas, aby Państwo zaczęło wierzyć swoim obywatelom. Dało im szanse wykorzystania ich kompetencji, energii, skłonności do współodpowiedzialności. Tylko takie podejście daje szansę na sukces. W tym celu niezbędne jest zagwarantowanie skuteczności prawa obywateli do wypowiedania się w najważniejszych sprawach oraz prawa instytucji społeczeństwa obywatelskiego do współdefiniowania zadań publicznych i uczestnictwa w wypracowywaniu rozwiązań. Ze strony rządzących oznacza to przyjęcie na siebie rzeczywistego obowiązku informowania o planowanych i podejmowanych działaniach, stworzenia skutecznych mechanizmów przekazywania organizacjom społecznym zadań, które mogą wykonać efektywniej, wspierania – także finansowego – rozwoju instytucji obywatelskich, co może prowadzić do obniżenia kosztów i łagodzenia napięć społecznych. Te wszystkie cele można osiągnąć tylko przy współudziale obywateli.

Lista podpisujących jest otwarta i wszyscy, którzy uważają, że warto wesprzeć Memorandum mogą podpisać się na stronie kongres.ofop.eu. poniżej osoby, które współtworzyły Kongres Praw Obywatelskich i Memorandum.

Katarzyna Batko-Tołuć – Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich; **Filip Czernicki** – Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych; **Piotr Drygała** - Stowarzyszenie Zielone Zagłębie; **Piotr Frączak** – Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych; **Jarosław Lipszyc** – Fundacji Nowoczesna Polska, Koalicja Otwartej Edukacji; **Marzena Mendza-Drozd** – Stowarzyszenie Dialog Społeczny; **Bartek Michałowski** – Stowarzyszenie Normalne Państwo; **Katarzyna Sadło** – Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego; **Maciej Strzembosz** – Krajowa Izba Producentów Audiowizualnych; **Małgorzata Szumańska** – Fundacja Panoptikon; **Katarzyna Szymielewicz** – Fundacja Panoptikon; **Piotr Rymarowicz** – Towarzystwo na rzecz Ziemi; **Agata Wiśniewska** – Grupa Robocza ds Społeczeństwa Obywatelskiego; **Kuba Wygnański** – Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych

MEMORANDUM

w sprawie kompleksowego uregulowania prawnych warunków funkcjonowania organizacji pozarządowych i wolontariatu w Polsce

Projekt MEMORANDUM przygotowany został w listopadzie 1998 r. przez Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych. Następnie rozesłany został do największych i najbardziej aktywnych organizacji pozarządowych z prośbą o sugestie zmian. Po naniesieniu poprawek tekst podpisało ponad 400 działaczy NGO's. MEMORANDUM jest próbą nazwania tego, co łączy większość organizacji pozarządowych w ich zapatrywaniach na właściwy kształt relacji między nimi a administracją publiczną. MEMORANDUM nie jest własnością FIP, ale wszystkich tych, którzy się pod nim podpisali i którzy z nim sympatyzują.

1.

Nowoczesna demokracja to nie tylko partie polityczne i wspólnoty lokalne. To także dobrowolne zrzeszenia. Dzięki nim możliwe jest artykułowanie zbiorowych interesów, zaspokajanie wspólnych potrzeb, ale także – coraz częściej – zastępowanie państwa w rozwiązywaniu ważnych problemów społecznych.

W Polsce działa co najmniej 30 tys. organizacji pozarządowych – dobrowolnych zrzeszeń i fundacji, jak również organizacje tworzonych na podstawie ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego oraz innych ustaw dotyczących kościołów i związków wyznaniowych – zatrudniających łącznie ok. 200 tys. pracowników i ok. 2 mln wolontariuszy. Wiele dziedzin życia nie mogłoby już dziś bez nich funkcjonować. Ten ogromny potencjał aktywności obywatelskiej czeka na harmonijne wkomponowanie w system społeczny. Obecnie nie można już ograniczyć się do zniesienia państwowej reglamentacji i zagwarantowania wolności zrzeszania się. Trzeba w nowy sposób ułożyć relacje między państwem i organizacjami pozarządowymi. Wymaga to kompleksowej reformy prawa i praktyki funkcjonowania aparatu państwowego. Obok dokonywanych właśnie czterech wielkich reform, Polsce potrzebna jest piąta reforma: ustanowienie stabilnych relacji między państwem a społeczeństwem obywatelskim – reforma uspołecznienia państwa.

2.

Punktem wyjścia tej reformy winno być przyjęcie następujących zasad:

- państwo uznaje prawo organizacji pozarządowych do współdefiniowania zadań publicznych oraz przyjmuje na siebie obowiązki informowania o planowanych i podejmowanych działaniach (zasada partnerstwa);
- państwo, nie wyrzekając się odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów społecznych, tworzy skuteczny mechanizm przekazywania organizacjom społecznym zadań, które z powodzeniem mogą być wykonywane przez samoorganizujące się społeczeństwo (zasada pomocniczości);
- państwo wspiera – także finansowo – rozwój instytucji obywatelskich, uznając, iż w długim okresie prowadzi to do obniżenia kosztów jego funkcjonowania i łagodzenia napięć społecznych (zasada efektywności).

3.

Najbardziej dogodną formą wcielania w życie tych zasad byłaby kompleksowa inicjatywa rządu zawierająca pakiet rozwiązań ustawowych oraz strategię współpracy z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego. Prawne uporządkowanie sytuacji trzeciego sektora (to jest w szczególności stowarzyszeń, fundacji oraz organizacji opartych o umowę państwo – Kościół) wymaga:

- bardziej precyzyjnego, prawnego odróżnienia go od sfery komercyjnej i od państwa;
- zapewnienia mu partnerskiej pozycji wobec organów władzy publicznej;
- stworzenia prawnych warunków przejmowania od państwa zadań publicznych;
- zapewnienia warunków do systematycznego działania i rozwoju poprzez wytworzenie specyficznego prawa tworzącego ramy działalności gospodarczej służącej realizacji zadań statutowych, a zatem takiej, której istotą nie jest wypracowywanie zysku dzielonego między założycieli lub członków organizacji.

Obok udoskonalenia ram prawnych działania organizacji pozarządowych, niezbędnym jest kilkuletni rządowy program wspierania instytucji społeczeństwa obywatelskiego, nastawiony na likwidację dysproporcji terytorialnych i branżowych w rozwoju organizacji, rozbudowę infrastruktury szkoleniowej, organizacyjnej i finansowej trzeciego sektora, wzmocnienie mniejszych organizacji realizujących ważne, publiczne zadania.

4.

Istniejące w Polsce ustawodawstwo nie realizuje w pełni konstytucyjnej zasady wolności zrzeszania się. Zmiany wymaga przede wszystkim art. 1 ustawy o fundacjach, dający sądowi prawo oceny celowości każdego nowego przedsięwzięcia. Do rozważenia jest również zakres i formy kontroli państwa nad fundacjami i stowarzyszeniami. Niezbędne jest umożliwienie zrzeszania się podmiotów prawnych nienastawionych na zysk przy jednoczesnym odróżnieniu tego typu porozumień od związków organizacji gospodarczych. Obecnie możliwość taka istnieje tylko na podstawie szczególnych zapisów – np. w odniesieniu do gmin, związków zawodowych i związków pracodawców, organizacji samorządu zawodowego i gospodarczego czy klubów sportowych. Ogranicza to możliwości integracji organizacji obywatelskich, tworzenia przez nie wspólnej infrastruktury itp.

5.

Za pozytywne uznajemy wprowadzenie do praktyki legislacyjnej pojęcia (lub pojęć) wyróżniającego różne formy swobodnej aktywności obywatelskiej – reprezentacji interesów (rzecznictwo lub lobbying), zaspokajania własnych potrzeb, definiowania i rozwiązywania problemów zbiorowości. Za szczególnie ważne uznajemy wykreślenie linii demarkacyjnej między sferą aktywności państwa i sferą aktywności obywatelskiej, by uniknąć sytuacji, w których instytucje całkowicie zależne od administracji rządowej i samorządowej, działające na bazie wydzielonego majątku lub budżetu, funkcjonują jako pozarządowe organizacje obywatelskie. Proponujemy opracowanie ramowej ustawowej regulacji trybu powoływania i funkcjonowania instytucji publicznych realizujących ważne cele państwowe, powoływanych i finansowanych (w całości lub części) przez organy władzy państwowej, ale kontrolowanych przez niezależne ciała społeczne; istnienie takiej ustawy umożliwiłoby powoływanie tego rodzaju instytucji jak Zakład im. Ossolińskich czy CBOS nie na podstawie jednostkowych ustaw, lecz na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów. Wątpliwe wydaje nam się używanie fundacji jako formuły prawnej dla tego rodzaju instytucji. Ustawodawca musi też wystrzegać się utożsamiania organizacji obywatelskich z przedsiębiorstwami (organizacjami gospodarczymi nastawionymi na zysk). Takie postępowanie grozi bowiem wymuszoną komercjalizacją sektora pozarządowego i ograniczeniem wolności obywatelskich przy pomocy instrumentów ekonomicznych. Tego rodzaju zagrożenie dostrzegamy w przyjmowanej obecnie ustawie o finansach publicznych, która w ogóle nie uwzględnia istnienia podmiotów innych niż sektor finansów publicznych z jednej strony i sektor komercyjny z drugiej.

6.

Pilnego uregulowania wymagają kwestie relacji między instytucjami państwowymi a organizacjami pozarządowymi. Punktem wyjścia zmian jest przyjęcie ustawy o prawie do informacji, gwarantującej jawność działania władzy publicznej dla każdego obywatela, a więc także obywateli organizujących się dla realizacji takich czy innych celów. Niezbędne jest również ustawowe ujednoczenie zakresu i trybu realizacji obowiązku informacji i konsultacji projektów ustaw, uchwał i decyzji administracyjnych z organizacjami pozarządowymi. Szczególnie ważne jest prawne sprecyzowanie trybu konsultowania polityki państwa (rządu i samorządu) w obszarach o szczególnym nasileniu aktywności organizacji pozarządowych. Miejscem tego rodzaju regulacji może być specjalna ustawa lub kompleksowa nowelizacja ustaw określających obowiązki poszczególnych ogniw władzy publicznej, a także ustaw definiujących sposoby zarządzania określonymi obszarami (np. ustawa o pomocy społecznej czy też ustawa o systemie oświaty). Minimalnym postulatem – odrzucanym zresztą z reguły przez ustawodawcę – jest wprowadzenie zapisu skłaniającego organy administracji do współpracy z organizacjami pozarządowymi w rozwiązywaniu problemów publicznych. Postulat powyższy nabiera szczególnego znaczenia w obliczu reformy ustrojowej, jaka ma obecnie miejsce. Na szczeblu samorządowym za konieczne uznajemy stworzenie mechanizmów uczestnictwa w formułowaniu i wdrażaniu lokalnych strategii rozwoju. Na szczeblu centralnym domagamy się stworzenia mechanizmów włączania organizacji w dyskusje o ważnych dla nich kwestiach systemowych (podobnie jak ma to miejsce w przypadku związków zawodowych, prozumiem pracodawców oraz przedstawicieli samorządu). Postulat powyższy kierujemy zarówno pod adresem władz ustawodawczych, jak i wykonawczych. Szczególnie istotna w tym kontekście jest dla nas kwestia rzeczywistego włączenia partnerów społecznych w proces informacyjno-konsultacyjny towarzyszący integracji Polski ze strukturami Unii Europejskiej.

7.

Pałącą kwestią jest ujednoczenie zasad przekazywania przez państwo środków finansowych organizacjom pozarządowym. Podstawową wadą istniejącego systemu jest to, iż – wbrew Konstytucji – nie skłania on, lecz taką możliwość blokuje, do używania pieniędzy publicznych za pośrednictwem organizacji pozarządowych. Sytuację w niewielkim jedynie stopniu poprawi nowa ustawa o finansach publicznych. Dla rozwiązania problemu niezbędne jest jednoznaczne rozstrzygnięcie przez ustawodawcę trzech kwestii.

Po pierwsze, niezbędne jest jednoznaczne zapisanie woli ustawodawcy, by pożądanym partnerem administracji publicznej w rozwiązywaniu problemów społecznych były powstałe w tym celu organizacje pozarządowe. Powinien zostać stworzony mechanizm, który zapewni względne pierwszeństwo organizacji pozarządowych w wykonywaniu usług społecznych, jeśli ich oferta jest lepsza od oferty instytucji publicznych, tak w odniesieniu do standardu usług, jak i ich kosztu.

Po drugie, trzeba precyzyjnie odróżnić sytuację zlecenia przez instytucję publiczną mierzalnego zadania do wykonania przez instytucję spoza sektora finansów publicznych (zamówienie, kontrakt) od sytuacji wspierania przez administrację publiczną zadań sformułowanych przez same organizacje obywatelskie (grant, dotacja). Władze publiczne nie mogą uchylać się od wspierania „działań obywatelskich” już choćby z tego powodu, że tego rodzaju obowiązek – w niektórych obszarach – nakłada na nie nowa konstytucja.

Po trzecie wreszcie, ustawodawca powinien zagwarantować pełną jawność procedur ubiegania się o środki publiczne oraz przejrzystość i dostępność sprawozdawczości. Brak jawności sprzyja bowiem szerzeniu się zjawiska korupcji i klientelizmu na pograniczu władzy publicznej i sektora organizacji pozarządowych. Konsekwencją przyjęcia tych zasad powinno być równoprawne traktowanie, w tym finansowanie, organizacji pozarządowych, jeśli świadczą one takie same usługi jak administracja państwowa.

8.

Opowiadamy się za wyróżnieniem z ogółu organizacji pozarządowych organizacji użyteczności publicznej i określeniem szczególnych zasad ich funkcjonowania. Przesłanką tego wyróżnienia powinna być m.in. gotowość podjęcia się przez daną organizację systematycznej realizacji zadań publicznych wykonywanych do tej pory przez państwo. W naszym przekonaniu pojęcie użyteczności publicznej wykracza jednak poza dotychczasowy zakres działań państwa i tym samym stwierdzamy, że status użyteczności publicznej powinien być także dostępny dla organizacji działających w dziedzinach zaniedbanych przez państwo lub tradycyjnie będących domeną sektora pozarządowego (np. pomoc humanitarna dla ofiar wojen i katastrof). Przejmowaniu przez sektor pozarządowy dotychczasowych zadań administracji państwowej musi towarzyszyć budowa przejrzystego i skutecznego systemu finansowania realizacji tych zadań ze środków publicznych. Sądzymy, iż mimo pewnych niebezpieczeństw przekazywanie nie powinno być realizowane wyłącznie w trybie ustawy o zamówieniach publicznych (z zachowaniem jednak wartości takich jak roztropność

w używaniu środków publicznych, równość szans poszczególnych podmiotów, jawność procedur oraz obiektywność podejmowania decyzji). Konieczne jest zatem stworzenie procedur uwzględniających specyfikę działania organizacji pozarządowych. Musi ona uwzględniać szereg okoliczności, takich jak: niekomercyjny charakter dostarczanych usług, fakt, iż najczęściej organizacje oczekują jedynie współfinansowania, a nie po prostu zakupu usług oraz że samodzielnie potrafią definiować problemy społeczne i adekwatne sposoby reagowania na nie. Za takim rozwiązaniem przemawia przede wszystkim wysoka społeczna użyteczność tej działalności i jej niedochodowy charakter. Sądzimy jednak, że lista tego rodzaju usług powinna być sprecyzowana, a świadczące je organizacje społeczne winny podlegać szczególnej kontroli finansowej.

Przygotowywane rozwiązania legislacyjne winny – w naszym przekonaniu – spełniać kilka warunków. Przede wszystkim realizacja konstytucyjnej zasady pomocniczości nie może oznaczać uwolnienia państwa od odpowiedzialności za zapisane w konstytucji zobowiązania wobec obywateli. Pociąga to za sobą praktyczną konsekwencję pełnego dostosowania strumienia środków do strumienia zadań. Niezbędne jest także precyzyjne określenie okoliczności, w jakich organy administracji państwowej mogą przekazywać swe obowiązki organizacjom pozarządowym, a także określenie okresu przejściowego dla przygotowania organizacji do przejęcia zadań publicznych. Trzeci warunek to zapewnienie organizacjom pozarządowym możliwości wpływania na definiowanie wykonywanych przez siebie zadań, by uniknąć niebezpieczeństwa swoistej kolonizacji przez państwo organizacji pozarządowych i przekształcenia ich w instytucje wykonawcze administracji państwowej. Ustawa ta nie może również nieść ze sobą niebezpieczeństwa przekazywania całości środków budżetowych wyłącznie na zakup usług definiowanych przez administrację, czego konsekwencją byłoby zablokowanie finansowania ze środków budżetowych tych zadań, które są samodzielnie określane przez organizacje. Potrzebna byłaby również pełna jasność, że o granty ze środków budżetowych mogą się ubiegać organizacje niespełniające kryteriów instytucji wykonującej ustawowo określone zadania pożytku publicznego, ale podejmujące się zadań mających walor społecznej użyteczności.

Uważamy, że przy pewnych warunkach organizacje pozarządowe same mogłyby stwierdzać, czy spełniają ustawowo określone kryteria prowadzenia działalności pożytku publicznego, co byłoby jedynie weryfikowane post factum w momencie egzekwowania przez nie korzyści płynących z tego statusu. Skłaniamy się zatem ku rozwiązaniu polegającemu na klarownym, ustawowym określeniu warunków koniecznych do pozostawiania organizacją pożytku publicznego struktura władz wykluczających konflikt interesów, zwiększonych wymogów jawności gospodarki finansowej, struktury wydatków upoważniającej do posługiwania się pojęciem

non-profit, ograniczenia bezpośredniej działalności politycznej etc.). Organizacje nieposiadające statusu pożytku publicznego powinny mieć mniejszy zakres przywilejów, ale nie powinny być ich w całości pozbawione.

9.

Uporządkowania wymaga bardzo wiele konkretnych kwestii prawnych związanych z działalnością gospodarczą stowarzyszeń i fundacji, stosowaniem ulg podatkowych, prawem pracy i ubezpieczeń społecznych. Przyjęte w tej materii rozwiązania powinny w większym stopniu niż dotychczas uwzględniać specyfikę celów organizacji pozarządowych, źródła ich finansowania, realizowane zadania, wielkość przedsięwzięcia, a także udział pracy społecznej (wolontarystycznej). Szczególnie pilne jest uporządkowanie kwestii zasad świadczenia odpłatnych usług, co winno być wyraźnie odróżnione od działalności gospodarczej nastawionej na zysk, a także uregulowanie kwestii pracy wolontariuszy, na której wiele organizacji opiera swoją działalność. Poza kwestią opodatkowania samych organizacji konieczne jest podtrzymanie, a nawet wzmocnienie zachęt podatkowych do działalności filantropijnej zarówno przedsiębiorstw, jak i osób fizycznych. Jeśli w sposób satysfakcjonujący uregulowana zostanie kwestia możliwości pobierania opłat za usługi świadczone przez organizacje, wskazane będzie uszczelnienie systemu darowizn tak, aby promować prawdziwą filantropię, a wykluczyć naganną praktykę odpisywania od podstawy opodatkowania darowizn będących w istocie opłatami za usługi na rzecz obdarowującego (proceder nagminnie występujący w publicznej służbie zdrowia).

10.

Oczekujemy nie tylko stworzenia nowoczesnego systemu prawnego dla funkcjonowania i rozwoju trzeciego sektora. Za niezbędne uważamy uchwalenie rządowego programu wspierania infrastruktury organizacji pozarządowych. Celem takiego programu winno być łagodzenie dysproporcji, które są nieuchronną konsekwencją dotychczasowego żywiłowego rozwoju. Dysproporcje te wyrażają się w skrajnie nierównomiernym potencjale organizacji pozarządowych (oblicza się, że górne 1% organizacji zużywa ok. 55% środków będących w dyspozycji sektora), a także w ich nierównomiernym rozwoju terytorialnym (przytłaczająca przewaga wielkich aglomeracji) i branżowym. Środki publiczne przekazywane na realizację zadań przez organizacje są bardzo ograniczone. Mimo wzrastającego potencjału sektora pozarządowego utrzymują się one na stałym i bardzo niskim poziomie (ok. 0,43% wydatków budżetu państwa). Kwota ta stanowi około 30% przychodów sektora pozarządowego (dla porów-

kania: w Wielkiej Brytanii 40%, we Francji 59%, w Niemczech 68%). Wskazane byłoby z tego punktu widzenia gruntowne przemyślenie trybu tworzenia budżetów resortowych, funduszy celowych (w tym w szczególności PFRON) oraz środków pochodzących z Loterii Państwowej (w wielu krajach stanowi ona podstawowe publiczne źródło wsparcia organizacji i nigdzie w Europie grono organizacji korzystających z tego źródła nie jest zawężone do organizacji sportowych). Apelujemy też, aby rząd mający znaczną swobodę programowania pomocy z Unii Europejskiej, w większym stopniu uwzględnił programy wspierające budowę społeczeństwa obywatelskiego, a nie, jak ma to miejsce ostatnio, wyłącznie programy zorientowane na zagadnienia ekonomiczne i reformę administracji publicznej.

11.

Mamy świadomość dyskusyjności niektórych proponowanych przez nas rozwiązań. Sądzymy jednak, że są one zgodne z duchem zmian, jakie w ostatnich latach dokonują się w najbardziej rozwiniętych krajach. Zachętą do ich przyjęcia jest relatywnie wysoka aktywność obywatelska Polaków, a argumentem decydującym powinna być możliwość równoczesnego stworzenia dwóch filarów, na których powinna być osadzana realizacja konstytucyjnej zasady pomocniczości – wspólnoty lokalnej i obywatelskiego zrzeszenia.

Wizja rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce

Spółeczeństwo obywatelskie – potrzeba dyskusji

Status dokumentu

Prezentowany dokument stanowi zbiór tez proponowanych jako punkt wyjścia w środowiskowej debacie nad wizją rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Dokument został przygotowany w oparciu m.in. o „Głos w dyskusji nad wizją rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce” (autorski dokument przygotowany przez Piotra Frączaka, Marię Rogaczewską i Kubę Wygnańskiego w lutym 2005 roku), a także głosy i uwagi, które zebrali autorzy. Debata ma zakończyć się wypracowaniem deklaracji, która nie powinna przyjmować perspektywy jakiegokolwiek środowiska (np. organizacji pozarządowych, samorządu lokalnego, administracji), sektora (np. pomocy społecznej, kultury, gospodarki) czy opcji politycznej.

Dokument jest próbą zarysowania mapy, na której poszczególne instytucje, sektory, ugrupowania polityczne będą mogły nakreślić swoją własną ścieżkę działań, których celem jest budowa Rzeczypospolitej. Na jej podstawie będzie można sformułować oczekiwania wobec organizacji pozarządowych, rządu, samorządu, biznesu, partii politycznych, określić obszary odpowiedzialności. Dokument został przyjęty na IV Forum Inicjatyw Pozarządowych w 2005 roku

Spojrzenie na społeczeństwo obywatelskie

Spółeczeństwo obywatelskie jest często używanym – a niejednokrotnie nadużywanym – terminem, pod którym kryje się wiele znaczeń. Jest przestrzenią działania instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągającą się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, wypełnioną wolną debatą na temat wartości składających się na wspólne dobro, ścieraniem się różnych interesów grupowych oraz dobrowolną aktywnością opartą na współdziałaniu. W istocie jednak to świadomi obywatele są podstawą obywatelskiego społeczeństwa.

Niezależne organizacje pozarządowe i aktywne wspólnoty (zarówno te, które opierają się na wspólnym miejscu zamieszkania, jak i te związane z zainteresowaniami swoich członków) są podstawowymi formami, w których przejawia się aktywność obywateli. Aktywność ta nie jest jednak możliwa bez związków z pozostałymi sektorami.

- Pierwszym z nich jest relacja między obywatelami i tworzonymi przez nich instytucjami a organami państwa. Uważamy, że w warunkach demokracji relacja ta, choć wyraźnie powinna podkreślać niezależność, odrębność, nie musi być relacją konfliktu. Chcielibyśmy raczej, aby opierała się na dynamicznej równowadze i partnerstwie. Chcemy, by odwoływała się do idei Rzeczypospolitej jako sprawy wspólnej. Chcemy zatem państwa otwartego na obywateli, które pozwala obywatelom, organizacjom i wspólnotom podjąć współodpowiedzialność za dobro wspólne, ale i uzyskiwać poprzez demokratyczne mechanizmy wpływ na struktury administracji publicznej (od poziomu lokalnego aż do międzynarodowego).
- Drugi obszar styku to relacje ze światem gospodarki i rynku. Uważamy, że z jednej strony należy zapobiegać groźnym pomysłom zmierzającym do psucia właściwych dla rynku mechanizmów, z drugiej jednak – zapobiegać trzeba kompletnemu wykorzenieniu się tych sfer z życia społecznego. Wierzymy, że w ramach rynku możliwe i warte wsparcia jest funkcjonowanie sektora ekonomii społecznej, który w swych działaniach, obok parametrów ekonomicznych, uwzględnia wartości solidarności i demokracji. Społeczeństwo obywatelskie jest zjawiskiem bardzo złożonym i próby jego opisu mogą odwoływać się do czterech wymiarów, czyli: struktury społeczeństwa obywatelskiego, otoczenia, w którym to społeczeństwo funkcjonuje, wartości, jakie je konstytuują, oraz roli (znaczenia) instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Trzeba jednak pamiętać, że społeczeństwo obywatelskie ma bardzo różne, czasem zaskakujące (czy wręcz groźne) oblicza. Sama sieć osób, wspólnot i organizacji nie gwarantuje funkcjonowania „dobrego” społeczeństwa obywatelskiego. Zarówno historia, jak i współczesność dostarczają wielu przykładów, gdy te instytucje nie służyły trosce o dobro wspólne i obronie wartości, tworzyły natomiast „nieobywatelskie” społeczeństwo obywatelskie czy „brudny” kapitał społeczny.

Zatem projektując wsparcie dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego nie możemy – i nie powinniśmy – abstrahować od wartości, czyli od charakteru więzi międzyludzkich, jakie ono promuje, oraz od idei, które propaguje, by uprawomocnić swoje działania, wywierające znaczny wpływ także na inne sfery życia społecznego. Jeśli planujemy działania wspierające, musimy pytać, co oznacza „rozwój” i co warto wspierać? Nie możemy uciekać w czysto techniczny punkt widzenia – wspierając po prostu każdy rodzaj instytucji lub organizacji – ignorując pytanie o to, jakim celom one służą.

Społeczeństwo obywatelskie jest pewnym typem środowiska moralnego, umożliwiającym wszechstronny rozwój człowieka jako istoty społecznej, zdolnej

do nawiązywania i podtrzymywania, nawet wbrew przeciwnościom, solidarnej więzi z innymi i zdolnej do realizacji zespołu idei demokratycznych – opartych na godności, rozumie, wolności i odpowiedzialności.

Wartości takich nie da się jednak ustalać czysto administracyjnie czy politycznie. Żeby uciec od tego rodzaju groźnych pokus, konieczne jest uznanie, że społeczeństwo obywatelskie nie jest tylko siecią instytucji czy organizacji, jest również czymś więcej niż zespołem z góry ustalonych norm, które mówią o tym, jakie społeczeństwo jest „dobrym” społeczeństwem obywatelskim. Jest to także przestrzeń debaty na powyższy temat. Ten punkt widzenia nakazuje chronić instytucjonalną i pozainstytucjonalną przestrzeń dla takiej debaty. Możliwość tworzenia i prezentowania odrębnych punktów widzenia, poszukiwania kompromisów, ale także współistnienia różnych opinii w oparciu o zasadę tolerancji powinna być uzupełniona o taką organizację wspólnoty (w szczególności samorządu), by o losach wspólnoty i zbiorowo realizowanych przez nią celach debatować mogli ci, których sprawy te dotyczą.

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Propozycja kierunków działań:

AKTYWNI, ŚWIADOMI OBYWATELE

Demokracja, by została urzeczywistniona i zalegitymizowana przez obywateli, musi zostać wcielona w ludzkie relacje, codzienne praktyki i powszechne przekonania, musi przełożyć się na jakość więzi międzyludzkich i jakość wspólnych działań. Jednak aby umożliwić obywatelom aktywne uczestniczenie w życiu publicznym, trzeba stworzyć im odpowiednie warunki.

Proponowane kierunki działań

Edukacja obywatelska

Obywatelom potrzebna jest zarówno wiedza i umiejętności, jak i swoista formacja pozwalająca na aktywne uczestnictwo w życiu społeczno–politycznym. Edukacja obywatelska, która powinna zaczynać się w rodzinie i środowisku lokalnym, kontynuowana musi być zarówno w formie instytucjonalnej (przede wszystkim szkoła), jak i nieformalnej (kościół, organizacje pozarządowe). Formacji tej służy też uczestnictwo w różnych formach publicznej debaty. Edukacja ta powinna mieć charakter pluralistyczny i dostarczać umiejętności takich działań, w których

obywatele, pomimo dzielących ich różnic, zdolni są do współpracy na rzecz dobra wspólnego i do brania odpowiedzialności za siebie i innych.

Dostęp do informacji obywatelskiej

Państwo demokratyczne to nie tylko możliwość suwerennego stanowienia prawa przez wyłonionych w wyborach reprezentantów, ale też możliwość zrozumienia tych praw (uprawnień i obowiązków) przez obywateli. Żeby zrozumienie takie było powszechne, konieczne jest istnienie skutecznego systemu bezpłatnej informacji, poradnictwa obywatelskiego i pomocy prawnej, zarówno poprzez dostarczenie rzetelnej informacji, jak i porad dla osób w trudnej sytuacji życiowej. Funkcjonowanie tego systemu powinno być wspierane przez administrację publiczną, a realizowane przez różne podmioty, w tym niezależne i bezstronne organizacje społeczne, które będą do tego dobrze przygotowane. Szczególnie ważne jest zapewnienie powszechnie dostępnej pomocy prawnej dla najuboższych, w tym ich reprezentacji wobec urzędów czy kontaktów z sądem.

Wsparcie w sytuacjach kryzysowych

Wsparcie dla osób ubogich, bezrobotnych, bezdomnych, chorych, niepełnosprawnych czy dyskryminowanych to sposób na odbudowanie godności ludzkiej, a bez godności nie ma obywatelstwa. Poszukiwanie metod wyrównywania szans osób, które znalazły się w trudnej sytuacji, jest jednym z najczęstszych zadań, jakie podejmują organizacje pozarządowe. Państwo, działając zgodnie z zasadą pomocniczości, powinno przede wszystkim stwarzać możliwości samodzielnego działania obywateli na zasadzie samopomocy, wzajemności i solidarności.

Aktywność obywateli w sprawach publicznych

Słaba aktywność obywatelska powinna być przedmiotem powszechnej troski. Wspierać i promować należy obywatelskie zaangażowanie i zainteresowanie sprawami publicznymi. Jako przykład takiego zaangażowania wymienić można uczestnictwo obywateli w debatach publicznych (w tym różnorodne formy demokracji deliberatywnej) w kwestiach najważniejszych dla kraju, regionu i społeczności lokalnej. Uruchomienia i wsparcia wymagają kampanie na rzecz zwiększenia frekwencji wyborczej oraz bezstronne formy informacji i edukacji kierowane do wyborców. Konieczne jest wsparcie dla inicjatyw, których celem jest rozwój wolontariatu i filantropii, a także pozostałych form działania na rzecz innych – w szczególności zaś „pomoc dla samopomocy”. Działania społeczne to często nie tylko kwestia motywacji, ale także umiejętności – konieczne wydaje się wsparcie dla autentycznych liderów inicjatyw społecznych.

AKTYWNE WSPÓLNOTY LOKALNE

Wspólnoty lokalne są podstawowym środowiskiem budującym tożsamość obywateli i określającym obszar ich działalności. W nich tworzy się (lub degeneruje) kapitał społeczny – tak istotny z punktu widzenia losów zarówno jednostek, jak i wspólnot. Władze samorządowe, traktowane często jako zewnętrzne wobec lokalnych społeczeństw obywatelskich, powinny i mogą stanowić element lokalnych wspólnot, które budują społeczeństwo obywatelskie zarówno na poziomie państw, jak i w wymiarze globalnym.

Proponowane kierunki działań

Aktywizacja społeczności lokalnych – tworzenie kapitału społecznego

Aktywność świadomych obywateli i działanie niezależnych, lokalnych organizacji pozarządowych jest podstawą sprawnie działającej demokracji lokalnej i budowania lokalnej wspólnoty. Konieczne jest jednak, aby to, co specyficzne, tradycyjne, lokalne czy regionalne, uzupełnione zostało poprzez wykorzystanie sprawdzonych doświadczeń i modeli, a także inwestowanie nie tylko w infrastrukturę techniczną, ale i w kapitał ludzki oraz kapitał społeczny, czyli inwestowanie w ludzi i w budowanie związków między nimi, w ich wzajemne zaufanie i zaangażowanie w sprawy wspólnoty, a więc to, co jest na równi z kapitałem finansowym podstawą rozwoju lokalnego. Poczucie tożsamości, przynależności i zaangażowania na rzecz małej ojczyzny jest podstawą świadomego obywatelstwa.

Partnerstwo lokalne

Skuteczne zarządzanie społecznością lokalną opiera się na obywatelskiej partycypacji i zinstytucjonalizowanej współpracy pomiędzy sektorem publicznym, sektorem organizacji pozarządowych i sektorem biznesu. Organizacje pozarządowe w tym partnerstwie spełniają wiele ról, są m.in. instytucjami zdolnymi do dostarczania usług ważnych dla wspólnoty – zarówno w formie całkowicie autonomicznej, nieformalnej, samopomocowej, sąsiedzkiej, jak i w postaci wspieranych przez państwo usług specjalistycznych, wykonywanych przez organizacje niekomercyjne.

Partycypacja obywatelska, „immunologia” wspólnoty lokalnej

Zaangażowanie mieszkańców i ich organizacji może być ważnym elementem podejmowania decyzji dotyczących wspólnoty. Współdziałanie w rządzeniu, partycypacja obywatelska, mechanizmy umożliwiające reprezentowanie grup mieszkańców oraz kontrola wykonywania zadań powierzonych administracji publicznej (w tym w szczególności działania lokalne zmierzające do przeciwdziałania korupcji i jej zwalczania) to podstawa dla stworzenia w mieszkańcach poczucia współodpowiedzialności za wspólnotę.

Zrównoważony rozwój lokalny

Odnawialne zasoby i lokalny kapitał społeczny są podstawą trwałej strategii lokalnego rozwoju, w którym brane są pod uwagę zarówno dobro wspólnoty, dobro środowiska naturalnego, jak i interes przyszłych pokoleń. Podejście, które traktuje zasoby naturalne i środowisko jako wartości na równi z problemami społecznymi i gospodarczymi, jest wyzwaniem przyszłości. Należy zwrócić szczególną uwagę na partycypacyjny i wspólnotowy charakter tworzenia Lokalnych Agend 21.

Tworzenie lokalnej infrastruktury dla działań obywatelskich

Wsparcie dla budowy społeczeństwa obywatelskiego powinno być widoczne przede wszystkim na poziomie lokalnym – od wsparcia dla edukacyjnych funkcji rodziny, aż po wspomaganie powstawania lokalnych porozumień, zapewnianie dostępu do pomocy merytorycznej ze strony osób doświadczonych w mobilizowaniu i koordynowaniu wspólnych działań (animatorów społecznych, doradców, pracowników socjalnych etc.), ułatwianie dostępu do niewielkich środków (np. w formie małych grantów), które mogą wspierać prowadzone wspólnie działania, a także powszechnego dostępu do choćby elementarnej technicznej infrastruktury (co najmniej jedno w każdej gminie miejsce spotkań, dostęp do internetu itd.). Owe miejsca dostępu mogą być oparte o istniejące instytucje (np. samorząd, szkołę, parafię, bibliotekę) albo o już działające lub stworzone specjalnie w tym celu organizacje pozarządowe.

SILNE ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

Organizacje pozarządowe tworzą instytucjonalny szkielet społeczeństwa obywatelskiego. Ich rozwój oparty o aktywność obywatelską i zakorzenienie w różnego rodzaju wspólnotach jest konieczny, choć niewystarczający dla budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Kierunki działań

Zwiększenie zasięgu działań organizacji

Spółeczeństwo obywatelskie powinno być gęstą siatką działań obywatelskich, które z jednej strony obejmują wszystkie obszary życia społecznego, z drugiej zaś – równoważą sprzeczne interesy i są formą zinstytucjonalizowanego pluralizmu. Dlatego ważne jest, aby rozwój organizacji odbywał się w miarę równomiernie – zarówno w obszarze obywatelskiej interwencji i innowacyjności (w tym w zakresie świadczenia usług), jak i w obszarach reprezentacji i prowadzenia dialogu obywatelskiego czy rzecznictwa i kontroli społecznej. Konieczna jest też lepsza terytorialna i branżowa „dystrybucja” działań.

Budowanie niezależności i stabilności finansowej sektora

Ważne jest wsparcie rozwoju filantropii jako sposobu na wspieranie działań organizacji pozarządowych (wsparcie takie dotyczyć powinno zarówno promocji postaw filantropijnych, jak i tworzenia tam, gdzie to konieczne, zachęt podatkowych dla tego rodzaju działań). Podobnie jak w innych krajach UE – głównym źródłem finansowania dla wielu organizacji będą środki publiczne. Dostęp do nich powinien być oparty o przejrzyste procedury. Wiele w tej sprawie zdarzyło się wskutek wprowadzenia ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, wiele jednak pozostaje do zrobienia. Szczególnie ważnym postulatem wydaje się stworzenie spójnego systemu informacji o dostępności funduszy (swoistego indeksu pomocy publicznej) – zarówno na szczeblu samorządowym, jak i rządowym.

System finansowania sektora pozarządowego powinien być uzupełniony m.in. o wspieranie rozwoju różnych instrumentów samofinansowania (np. kapitały żelazne czy przedsiębiorstwa społeczne), a także o tworzenie specyficznych instrumentów finansowych i parabankowych, dopasowanych do potrzeb i możliwości sektora pozarządowego. Również w celu należytego wykorzystania funduszy UE należy uniknąć scenariusza (naprawdę prawdopodobnego) ograniczenia dostępności tych funduszy wyłącznie do dużych organizacji. Stworzenie takich mechanizmów dystrybucji (m.in. grantów globalnych dających większe szanse dostępności także dla mniejszych organizacji i inicjatyw) jest koniecznym elementem rzeczywistego wsparcia społeczeństwa obywatelskiego.

Innowacje w sektorze i ich dystrybucja oraz wsparcie samowiedzy sektora

Konieczne jest stworzenie mechanizmów poszukiwania modeli wartych replikacji oraz zbudowanie systemu ich dystrybucji na rzecz społeczności lokalnych. Dodatkowo potrzebne jest kształcenie kadr działających w organizacjach pozarządowych, w tym inwestowanie w rozwój nowego pokolenia liderów (obok pomocy dla kształcenia i samokształcenia obecnych). Potrzebne jest wsparcie dla budowania zaplecza badawczo-eksperymentalnego III sektora, a także lepsza komunikacja między światem akademickim, a światem organizacji pozarządowych.

Innowacyjność i eksperymentowanie wiąże się często z dużym ryzykiem niepowodzenia. Jednak tak jak w nauce nakłady na nieudane eksperymenty zwracają się (np. dzięki wyciąganym wnioskom), tak należy w niektórych projektach (szczególnie mikrograntach) zakładać możliwość niepowodzeń (takie rozwiązanie przyjęte jest np. w Inicjatywie EQUAL).

Podniesienie jakości działań i integracja sektora

Konieczne jest działanie na rzecz poprawy jakości i standardów działań organizacji. Standardów nie tylko w sensie technicznym (lepsza jakość usług), ale tak-

że aksjologicznym. Innymi słowy – idzie nie tylko o poszukiwanie odpowiedzi na pytanie jak?, ale także o pytania dlaczego? i po co? Chodzi nie tylko o trening, ale i o formację. Organizacja sektora organizacji pozarządowych, choć określona prawnie, powinna w większym stopniu opierać się na wewnętrznych normach wynikających z wyznawanych wartości i ideałów. Samoregulacja powinna więc opierać się na swoistej formacji duchowo-intelektualnej (ideologii) III sektora i stanowić formę ochrony przed nadużyciami, które mogą zaistnieć wewnątrz niego. Chodzi o zbudowanie pewnego rodzaju mechanizmów „immunologicznych”, promowanie dobrych wzorów, nazywanie po imieniu przypadków nadużyć. Zachowanie tego, co specyficzne, indywidualne i nieredukowalne w działaniach każdej organizacji, nie powinno przeszkadzać w poszukiwaniu mechanizmów wspólnego działania wtedy, kiedy jest to konieczne. Tu niezbędne jest wsparcie dla porozumień organizacji i procesu federalizacji.

„Zakorzenie” organizacji, ich wizerunek, czytelność działań

Konieczna jest promocja członkostwa w organizacjach, aktywniejsze niż dotąd metody budowania bazy członkowskiej, lepsze zarządzanie wolontariuszami, działania na rzecz poprawy mechanizmów zarządzania wewnątrz organizacji członkowskich, dbałość o równy status kobiet i mężczyzn oraz usunięcie barier dostępu, które występują także po stronie samych organizacji (szczególnie jeśli chodzi o dostęp do organizacji obywatelskich osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, np. osób niepełnosprawnych, gorzej wykształconych etc.). Konieczna jest poprawa wizerunku sektora pozarządowego – jego czytelności i wiarygodności w oczach opinii publicznej. Należy konsekwentnie pogłębiać społeczne zakorzenie działań, z poszanowaniem dla lokalnej tradycji i wykorzystaniem specyfiki lokalnego potencjału ludzkiego i społecznego, a także mechanizmów zwiększania demokracji wewnętrznej. „Zakorzenie” oznacza też poszukiwanie i rozumienie bogatych tradycji działań społecznikowskich w Polsce.

Wyrównywanie szans organizacji – wsparcie infrastruktury trzeciego sektora

Aby zapobiegać swoistej oligarchizacji sektora, konieczne jest zapewnienie dostępu do niezbędnej pomocy technicznej organizacjom słabszym – szczególnie w początkach działania. Demokratyzacja wymaga dostępu do zasobów, informacji i wiedzy. Konieczne jest wsparcie dla infrastruktury sektora, który potrzebuje wyspecjalizowanych organizacji, zdolnych wspierać jego działania w zakresie szkoleń, informacji, konsultacji, badań, rozpoznawania i wymiany dobrych praktyk itd. Infrastruktura ta powinna być znacznie bardziej dostępna (zarówno w sensie terytorialnym, jak i branżowym) niż obecnie.

Niezbędne zmiany o charakterze regulacyjnym

Rozwój organizacji wymaga odpowiednich warunków prawno-formalnych. Choć nie mogą one samoistnie spowodować rozwoju organizacji i nie zastąpią

autentycznych, „wewnętrznych” źródeł wzrostu, to mogą rozwój ten skutecznie hamować. W szczególności chroniona musi być konstytucyjna swoboda tworzenia i działania organizacji. Z tego punktu widzenia konieczne jest bieżące monitorowanie warunków prawnych funkcjonowania organizacji. Tam, gdzie to potrzebne, muszą być wprowadzane niezbędne korekty. Owe korekty dotyczą także ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (np. kwestia tzw. deregulacji małych grantów). Z drugiej strony – konieczna jest większa konsekwencja w jej wdrażaniu. Dotyczy to w szczególności kwestii takich jak tworzenie lokalnych programów współpracy, korzystanie przez organizacje z uprawnień do współdefiniowania problemów, konsultowania propozycji aktów prawnych (zarówno na szczeblu lokalnym, jak i centralnym), możliwość zawierania umów wieloletnich oraz możliwość konkurowania w dostarczaniu usług publicznych pomiędzy organizacjami i administracją publiczną.

PAŃSTWO OBYWATELSKIE – DOBRE RZĄDZENIE

W warunkach demokratycznych nie musi być sprzeczności między państwem a społeczeństwem obywatelskim. Są one sobie nawzajem potrzebne i mogą się wzajemnie wspierać. Silne społeczeństwo obywatelskie potrzebuje sprawnego państwa, a sprawne państwo nie może się obyć bez silnego społeczeństwa obywatelskiego.

Kierunki działań

Promowanie szerokiego dialogu obywatelskiego

Konieczne jest budowanie rzeczywistych (a nie fasadowych, jak to czasem ma miejsce obecnie) instytucji dialogu społecznego. Co powinno być uzupełniane przez mechanizmy szerokich konsultacji publicznych (np. „public hearing” – publiczne wysłuchanie). Dotychczasowy system tzw. dialogu społecznego powinien przesunąć się w kierunku dialogu obywatelskiego – wykraczającego poza tradycyjnych partnerów, takich jak związki zawodowe oraz środowisko pracodawców.

Promocja zasad „otwartego rządu” – przejrzystość działań administracji

Konieczne jest wcielanie w życie zasad jawności w rządzeniu. Mechanizm ten jest podstawowym środkiem profilaktycznym w walce z korupcją. Oznacza to między innymi wcielanie zasad swobody dostępu do informacji publicznej (w tym rzeczywistej implementacji przepisów o Biuletynie Informacji Publicznej). Ważnym elementem działań na rzecz przejrzystości jest wzmocnienie instytucji kontroli społecznej – niezależnych organizacji monitorujących (kontrolujących) funkcjonowanie administracji publicznej, biznesu i organizacji pozarządowych na każdym z poziomów: lokalnym, regionalnym, centralnym.

Partycypacja obywatelska

Konieczna jest intensywna praca na rzecz zmiany kultury wzajemnych relacji między władzami publicznymi i obywatelami. Idzie nie tylko o dostęp do informacji publicznych, ale także o wcielanie w życie rzeczywistych zasad konsultacji społecznych (obecnie mają one często czysto formalny, a także ograniczony charakter). Wreszcie należy promować bardziej partycypacyjne metody rządzenia, polegające na włączaniu obywateli w debaty o sprawach publicznych (np. panele obywatelskie, badania opinii publicznej etc.).

Jakość zarządzania w administracji publicznej

Konieczne jest podnoszenie jakości zarządzania w administracji. Często, szczególnie na szczeblu lokalnym, administracji publicznej brakuje narzędzi do sprawnego zarządzania. Decentralizacja wielu zadań publicznych nie może się powieść bez odpowiedniego wsparcia, narzędzi i minimalnych standardów usług publicznych, a także autentycznej kontroli społecznej. Dobrym tego przykładem jest prawie całkowite zaniechanie przez samorząd (nawet w metropoliach) obowiązku tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych. Radykalnej modyfikacji wymaga dysfunkcyjny, w naszym przekonaniu, system planowania budżetowego, oparty o jednoroczne, pozbawione elastyczności i skoncentrowane na wykonaniu zeszłorocznego budżetu (a zatem nie na rozpoznaniu potrzeb) plany.

E-government

Bardzo ważne jest promowanie e-governmentu (wykorzystanie nowych technologii do sprawnego zarządzania ze szczególnym uwzględnieniem partycypacji społecznej). Dzięki niemu zwiększa się przejrzystość działań administracji, poszerza i demokratyzuje się dostęp do informacji publicznej oraz tworzy się szansa na pewnego rodzaju interaktywność relacji między administracją a obywatelami. Promując zasady e-governmentu warto postulować (naruszaną obecnie bardzo często) zasadę tzw. neutralności technologicznej państwa, która oznacza brak bezpośrednich lub pośrednich preferencji dla określonej opcji technologicznej. Z tego punktu widzenia rozpatrywać też należy zasadność i dopuszczalność w kwestiach relacji z obywatelami oprogramowania innego niż open source (otwarte oprogramowanie)

Obywatelskie media

Środki masowego przekazu są zarówno największą szansą, jak i największym zagrożeniem dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, dlatego szczególną wagę należy przywiązywać do niekomercyjnych, społecznie zaangażowanych środków przekazu. Publiczne media powinny tworzyć płaszczyznę wymiany idei, poszukiwania prawdy i promocji działań, których celem jest dobro

wspólne. Nie będzie to możliwe bez sprawnej kontroli społecznej nad mediami publicznymi i wpływu opinii publicznej na kształt mediów komercyjnych.

EKONOMIA SPOŁECZNA¹

Wierzmy, że w ramach rynku możliwe jest wspieranie i promowanie działalności określanej często mianem ekonomii społecznej, w której w działaniach obok parametrów ekonomicznych uwzględnia się wartości solidarności i demokracji.

III sektor jako pracodawca

Rozwój sektora pozarządowego stanowić może potencjalnie znaczny rezerwar miejsc pracy. Sektor inicjatyw obywatelskich powinien stać się w XXI wieku znaczącym pracodawcą, który nie tylko pozwoli, za sprawą oferowanych usług, znacząco podnieść standardy życia (np. w zakresie edukacji, życia duchowego, uczestnictwa obywatelskiego), ale także stanie się mechanizmem włączania w życie społeczne grup zagrożonych marginalizacją. Zapewne nieprędko spełnią się przepowiednie o „końcu pracy”, zgodnie z którymi nadejdzie czas, kiedy bardziej dla przyjemności i satysfakcji, a nie z przymusu, ludzie będą pracować – przede wszystkim właśnie w III sektorze. Nie należy też przypuszczać, żeby to właśnie III sektor był w stanie pokonać dwucyfrowe bezrobocie w Polsce. Jednak to on jest niezastąpiony w zapewnianiu miejsc pracy (i płynącej z niej godności) osobom, które mają olbrzymie trudności na otwartym rynku pracy (niepełnosprawnym, bezdomnym, uchodźcom itd.).

Budowanie wzajemnościowych form w gospodarce

Ekonomia społeczna to jednak nie tylko „chronione” rynki pracy. Ekonomia społeczna oparta o mechanizmy wzajemnościowe ma, dzięki większemu zaufaniu pomiędzy jej uczestnikami, istotne walory (m.in. obniżenie kosztów transakcyjnych) także w świecie wysoko konkurencyjnej gospodarki i śmiało może działać bez ubiegania się o pomoc publiczną.

Działalność gospodarcza oparta nie tylko o mechanizmy rynkowe, ale również o zasady samopomocowe, wzajemnościowe, współwłasność, partycypację pracowniczą i lokalne rynki powinna znaleźć swoje miejsce w gospodarce. Działania wzajemnościowe – zarówno w sferze produkcji, jak i usług – powinny obejmować obszary finansów (różnego rodzaju kasy i banki czy ubezpieczenia wzajemne) oraz ważne dla rozwoju gospodarki dziedziny produkcji (w szczególności budownictwo).

¹ kwestie ekonomii społecznej zostały dokładnie rozpisane w 2008 r. w opracowaniu „Polski model ekonomii społecznej. Rekomendacje dla rozwoju.” Praca zbiorowa pod redakcją Piotra Frączaka i Jana Jakuba Wygnańskiego, FISE, Warszawa 2008.

Odnowa demokratycznej spółdzielczości

Polska ma bogate tradycje ruchu spółdzielczego (kooperatyw), które były nie tylko formą „walki” z zaborcą, ale i odbudowy II Rzeczypospolitej. Działania ekonomiczne i społeczne spółdzielni, a także odbudowanie dynamiki uczestniczenia obywateli w takich formach gospodarowania mogą i powinny być znaczącym wkładem w budowę gospodarki społecznej i społeczeństwa obywatelskiego.

Odpowiedzialny i etyczny biznes

Rynek w sensie klasycznym to źródło „bogactwa narodów”. Szkodliwe są zatem upraszczające opozycje między rynkiem a wartościami społecznymi. Pojęcie przedsiębiorczości, w naszym przekonaniu, nie da się zredukować do pogoni za zyskiem. Przedsiębiorczość to przede wszystkim postawa odpowiedzialności za los swój i swojej wspólnoty. Można więc mówić o przedsiębiorczości i przedsiębiorcach społecznych (w tym znaczeniu są nimi często działacze organizacji społecznych i animatorzy wspólnot lokalnych).

Coraz częściej też, również w Polsce, mamy do czynienia z formami społecznego zaangażowania biznesu i społecznej odpowiedzialności biznesu. Działania takie to znacznie więcej niż wezwanie do filantropii. To w istocie szczególnie filozofia działania instytucji rynkowych – oparta o rozumienie złożonych relacji między nimi a ich społecznym i przyrodniczym otoczeniem. Warto pamiętać, że owe relacje, także w przypadku Polski, mają coraz częściej charakter ponadlokalny, czy wręcz globalny. Polska, bez względu na to, co sądzą o tym jej statystyczni mieszkańcy, należy do klubu krajów bogatych. Także tu, nad Wisłą, musimy przypominać o zasadach etycznego handlu, o konieczności solidarności z innymi i unikaniu eksploatacyjnego stosunku do innych społeczności, gdziekolwiek żyją.

Usługi – jak je zrozumieć? Czy organizacje są bezpieczne?

Marzena Mendza-Drozd

Nowa ustawa

8 marca 2010 r., po zakończeniu prac parlamentarnych, ustawę o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzającą przepisy *Dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r., która* dotyczy usług na rynku wewnętrznym, przekazano do podpisu Prezydentowi. Ustawa wprowadza kilka istotnych zmian tak w zakresie ułatwień, jak i wymogów dla podmiotów świadczących usługi. „Dzięki wprowadzonym ustawą rozwiązaniom przedsiębiorcy będą mogli korzystać z możliwości tymczasowego świadczenia usług w innym państwie, bez potrzeby zakładania w nim nowej firmy oraz uzyskiwania zezwolenia, koncesji, licencji itp. Przepisy te ułatwią świadczenie usług na terenie Unii. Dzięki zmniejszeniu biurokracji usługodawcom będzie łatwiej rozpoczynać działalność w innym kraju. Urzędy nie będą już wymagać dokumentów w formie oryginałów, poświadczonych kopii lub tłumaczenia związanego z wykonywaniem działalności”¹.

Ustawa, jak sama nazwa wskazuje, odnosi się do usług. Czyli do czego? Zgodnie z ustawą, usługą jest „świadczenie wykonywane przez usługodawcę na własny rachunek, zwykle za wynagrodzeniem (podkreślenie moje)”. Tu można by postawić kropkę, gdyby nie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Zgodnie z nim odpłatność jest elementem koniecznym, pozwalającym uznać dane świadczenie za usługę, ale... ustawa obejmuje również działalność, która nie jest prowadzona dla zysku. „Przykładem świadczenia usług, które nie jest wykonywane dla zysku, może być np. działalność organizacji pożytku publicznego, za którą otrzymują one wynagrodzenie, np. sprzedaż produkowanych w ramach terapii zajęciowej zabawek, z której wynagrodzenie przeznaczone zostaje na zaspokojenie potrzeb podopiecznych tych organizacji.”² Wydawać by się mogło, że to jeszcze nie jest problem.

¹ http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/377166,rzad_przyjal_projekt_ustawy_o_swiadczeniu_uslug.html

² <http://www.serwisprawa.pl/artykuly,28,1336,swiadczenie-uslug-na-terytorium-rp#next>

Co za różnica dla organizacji prowadzącej daną działalność, czy jest ona traktowana jako usługa, czy nie? Zwłaszcza, że spod obowiązywania ustawy wyłączone są usługi, o których mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, z zastrzeżeniem wykonywanej działalności gospodarczej. Otóż problem może się pojawić, bo tak jak nie wszystkie usługi mają jednakowy charakter, tak nie odnoszą się do nich te same regulacje (lub nie odnoszą się w tym samym zakresie).

Usługi gospodarcze i pozagospodarcze

Dyrektywa usługowa (a co za tym idzie, projekt ustawy) przewiduje różnego rodzaju wyłączenia spod jej obowiązywania. W tym miejscu należy wprowadzić pojęcie usług świadczonych w interesie ogólnym, które obejmują szeroki zakres działań (poczynając od usług energetycznych, przez telekomunikacyjne, transportowe, audiowizualne, pocztowe, aż po usługi w dziedzinie edukacji, zaopatrzenia w wodę, gospodarkę odpadami, zdrowie i opiekę socjalną). Wśród usług świadczonych w interesie ogólnym można dalej wyróżnić te, które mają charakter gospodarczy (ekonomiczny), i takie, które nazywane są usługami świadczonymi w interesie ogólnym o charakterze pozagospodarczym. Organy władzy publicznej mogą zdecydować o samodzielnym świadczeniu usług albo mogą powierzyć to zadanie innym podmiotom publicznym lub prywatnym, które mogą prowadzić działalność nastawioną lub nienastawioną na zysk. Podmioty świadczące te usługi muszą przestrzegać reguł ustanowionych w traktacie lizbońskim oraz protokole w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, stanowiącym załącznik do tego traktatu, oraz we wtórnym prawodawstwie UE, jeżeli takie reguły mają zastosowanie.

Można zatem rozróżnić w tym kontekście dwie grupy usług, w zależności od kategorii przepisów, którym podlegają:

- **usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym** – ich świadczenie i organizowanie podlega regułom rynku wewnętrznego i konkurencji (ewentualnie także szczególnym regulacjom branżowym); szereg takich usług podlega ramom regulacyjnym ustanowionym dyrektywą o usługach,
- **usługi pozagospodarcze** – usługi te (do tej kategorii usług zalicza się sądownictwo, systemy zabezpieczeń społecznych czy policję) nie podlegają żadnemu szczególnemu prawodawstwu UE ani regułom rynku wewnętrznego czy konkurencji, a zatem także regulacjom dyrektywy usługowej.

Jak precyzyjnie odróżnić jedno od drugich? Otóż okazuje się, że na to pytanie nie ma prostej odpowiedzi. Według Trybunału Sprawiedliwości tam, gdzie chodzi o prawo konkurencji, to nie status podmiotu świadczącego usługę ani

sposób finansowania usługi wpływają na uznawanie danej działalności usługowej za gospodarczą czy pozagospodarczą. Decydujące znaczenie ma charakter samej działalności. Jeden podmiot może być zaangażowany zarówno w działalność gospodarczą, jak i pozagospodarczą, w związku z czym część jego działalności podlega regułom konkurencji, a część nie. Kolejnym kryterium pozwalającym na klasyfikowanie danej usługi jako działalność gospodarczą (o czym była mowa wyżej) na podstawie reguł rynku wewnętrznego jest wynagrodzenie pobierane za jej świadczenie. Co ważne, za usługę nie muszą jednak płacić podmioty korzystające z niej. Gospodarczy charakter usługi nie zależy od prawnego statusu usługodawcy (takiego jak podmiot nienastawiony na osiągnięcie zysku), ale od rzeczywistego sposobu finansowania danej działalności. W związku z tym ogromną większość usług można uznać za „działalność gospodarczą” w rozumieniu postanowień Traktatu WE dotyczących rynku wewnętrznego. Z tego też mogłoby niewiele wynikać dla podmiotu świadczącego usługi, gdyby nie fakt, że **usługa świadczona w interesie ogólnym uważana za gospodarczą podlega regułom rynku wewnętrznego i konkurencji. Do działalności pozagospodarczej nie mają zastosowania w szczególności reguły konkurencji i rynku wewnętrznego.**

A fakt podlegania regułom konkurencji niesie ze sobą konieczność przestrzegania określonych zasad i przepisów. Jak przyznaje sama Komisja Europejska, wiele podmiotów ma problemy ze zrozumieniem i stosowaniem przepisów (np. na poziomie władz lokalnych), zwłaszcza dotyczących pomocy państwa i zamówień publicznych. Szczególne problemy może stwarzać rozumienie art. 82 ust. 2 Traktatu WE, którego stosowanie wymaga od państw członkowskich przestrzegania warunków, głównie w zakresie pomocy państwa. Warunki te, przyjęte po wydaniu orzeczenia w sprawie Altmark³, w praktyce zwalniają ogromną większość usług świadczonych na poziomie lokalnym z obowiązku notyfikacji⁴, co nie zawsze jest oczywiste dla właściwych organów władzy pub-

³ Pakiet Altmark – przyjęte w 2005 roku decyzja oraz ramy pomocy państwa w formie rekompensaty za usługi świadczone w interesie ogólnym. Teksty te w pełni szanują daleko idącą swobodę państw członkowskich w określaniu zadań w ramach usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. W praktyce z obowiązku notyfikacji zwolniona jest ogromna większość usług świadczonych na poziomie lokalnym. Jeżeli rekompensata za usługi nie przekracza 30 mln euro rocznie, to zwolnienie z obowiązku notyfikacji nie podlega żadnym ograniczeniom.

⁴ Notyfikacja pomocy to powiadomienie Komisji Europejskiej o zamiarze udzielenia pomocy publicznej. W największym skrócie notyfikacja polega na tym, że państwo członkowskie zgłasza zamiar udzielenia pomocy publicznej, a KE weryfikuje, czy pomoc ta jest zgodna ze wspólnym rynkiem. Komisja bada także pomoc udzieloną bezprawnie (czyli bez wypełnienia obowiązku notyfikacji) oraz sprawdza, czy udzielanie notyfikowanej pomocy nie wpływa w negatywny sposób na stan konkurencji.

licznej (które muszą udzielić usługodawcy wyraźnego mandatu do wykonywania określonej usługi).

Dyrektywa usługowa, a co za tym idzie, ustawa o świadczeniu usług na terytorium RP, nie ma zastosowania do tzw. usług socjalnych użyteczności publicznej. Za takie uznaje się usługi świadczone przez usługodawców upoważnionych do tego przez państwo a związane z budownictwem socjalnym, opieką nad dziećmi oraz pomocą rodzinom i osobom będącym stale lub tymczasowo w potrzebie. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że wyłączenie spod obowiązywania dyrektywy ma charakter przedmiotowy – tzn. odnosi się do rodzaju usług, a nie rodzaju świadczących je podmiotów.

Uznać by można, że problemu dla organizacji nie ma. Bo nawet jeśli ich działania mogą być uznane za usługi (wielokrotnie pojawia się kategoria odpłatności), to przecież wyłączone są spod obowiązywania ustawy (z zastrzeżeniem działalności gospodarczej). Co więcej, prowadzona przez nie działalność ma miejsce na poziomie lokalnym i nie muszą być wobec nich stosowane przepisy o pomocy państwa przeważająca część z nich świadczy przy tym usługi socjalne (wyłączone spod reżimu dyrektywy i ustawy). Ale...

No właśnie, jakieś ale jednak jest. Jak pisze Anna Krajewska, „dyrektywa nie obejmuje zatem znacznej części usług, których świadczeniem zajmują się organizacje pozarządowe. Kluczowym problemem, jaki wskazywano w toku prowadzonych w 2008 roku dyskusji nad potencjalnymi konsekwencjami implementacji dyrektywy dla podmiotów trzeciego sektora, był brak jednoznacznej definicji usług użyteczności publicznej. (...) W związku z tym pojawiło się pytanie: czy zatem odpłatna działalność statutowa organizacji pozarządowych powinna podlegać regulacjom dyrektywy? Jak w tym kontekście potraktować podmioty ekonomii społecznej (w tym spółdzielnie socjalne), które wprawdzie działają jak podmioty gospodarcze, ale ich podstawową rolą jest przecież realizacja zupełnie innego – społecznie użytecznego – celu? Z drugiej strony, co ma oznaczać w praktyce wyłączenie określonego rodzaju działalności spod reżimu przewidzianego na gruncie dyrektywy?”⁵.

Optymistycznie można by powiedzieć, że te problemy rozwiążą się w praktyce, kiedy pojawi się pierwsza kwestia wymagająca wyjaśnienia i interpretacji. Czy odpłatna działalność nie powinna wchodzić w zakres ustawy? Czy do usług świadczonych przez organizacje nie odnoszą się reguły rynku wewnętrznego i konkurencji (czy nie są to usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym)? Jak szeroko (wąsko) należy rozumieć usługi socjalne użyteczności publicznej?

⁵ A. Krajewska, „Czy ustawa usługowa wpłynie na działalność organizacji pozarządowych”, 5.02.2010.

Do odpowiedzi na te pytania może się przydać przykład dyskusji, która toczyła się w ubiegłym roku między rządem niemieckim a Komisją Europejską. Bo choć rozwiązania przyjęte przez Niemcy wydają się być dalekie od polskich warunków, to argumenty KE mogą być pouczające.

Niemieckie doświadczenie

Niemcy, na podstawie doświadczeń ze sprzedażą terenów (będących w posiadaniu państwa) wchodzących w skład dziedzictwa przyrody, zdecydowały się na podjęcie próby przekazania ich bezpłatnie organizacjom zajmującym się ochroną środowiska. Przekazanie prawa własności do terenów jest związane z określonymi w umowie zobowiązaniami odnośnie zachowania walorów przyrodniczych, które otrzymujący musi spełniać. Ponadto przejmujący obszary będące dziedzictwem przyrody zobowiązani są do pokrycia wszystkich wynikających z tego kosztów (np. podatki od gruntu) oraz kosztów związanych z utrzymaniem terenów i zarządzaniem nimi. W podpisywanych umowach zawarta jest klauzula, że jeśli przychody z korzystania z terenów przekroczyłyby koszty, różnica ta musi być wykorzystana w całości na ochronę i utrzymanie dziedzictwa narodowego lub zwrócona instytucji przekazującej teren. Otrzymujący tereny mają obowiązek przedstawiać raporty roczne, które m.in. wyraźnie wskazują, jak ewentualne zyski zostały wykorzystane. Wybór organizacji, którym przekazane zostają tereny wartościowe przyrodniczo, odbywa się w ramach otwartego procesu, w którym kluczową rolę odgrywają kwalifikacje i doświadczenie aplikujących stowarzyszeń czy fundacji zajmujących się ochroną środowiska.

Takie rozwiązanie zostało przyjęte nie tylko dlatego, że z dotychczasowych doświadczeń wynikało, iż tereny sprzedawane prywatnym nabywcom traciły na przestrzeni lat swoją przyrodniczą wartość, ale także ze względu na to, że pogłębione analizy wykazały, iż koszty utrzymania tych obszarów można obniżyć poprzez przekazanie ich organizacjom.

A zatem przyjęto rozwiązanie, w którym tereny cenne przyrodniczo przekazywane są organizacjom bezpłatnie, natomiast ponoszą one koszty ich utrzymania, ewentualne nadwyżki przychodów nad wydatkami przeznaczając w całości na ochronę przyrody lub zwracając instytucjom państwowym.

Inne rozwiązanie przyjęto w ramach programu rządu federalnego, którego celem jest przede wszystkim zachowanie biologicznej różnorodności gatunków, ekosystemów i genetycznej różnorodności w ramach gatunków. Dotychczas przeważającą większość beneficjentów tego programu stanowiły instytucje państwowe, podczas gdy organizacje ochrony środowiska korzystały z niego tylko w wyjątkowych wypadkach. Zmodyfikowane zasady ubiegania się o dofinansowanie przewidują, że wnioski mogą przedstawić instytucje państwowe,

stowarzyszenia, fundacje lub partnerstwa, których działalność dotyczy ochrony środowiska. Wysokość dotacji na projekt jest zagwarantowana w umowie dotacyjnej. Niemiecki rząd uczestniczy maksymalnie w 75% kosztów projektu. Organizacje zajmujące się ochroną środowiska mogą generować dochód z terenów pozostających pod ich zarządem (np. z łowiectwa, wędkarstwa, sprzedaży drewna czy działalności turystycznej). Wysokość uzyskanych w ten sposób dochodów może zmniejszać koszty projektu. Jeśli zyski z tak prowadzonej działalności przekraczają koszty projektu, nadwyżka przekazywana jest instytucji przyznającej dotacje. To oznacza, że instytucje i organizacje zajmujące się ochroną środowiska nie otrzymują więcej środków, niż jest to absolutnie niezbędne do prowadzenia projektu. Na wdrażanie tego programu przeznaczono 14 mln euro rocznie z rządu federalnego.

Te dwa mechanizmy stały się przedmiotem dokładnej analizy Komisji Europejskiej. Analiza ta miała na celu ustalenie, czy nie dochodzi tu do naruszenia postanowień traktatowych, prawa konkurencji czy innych regulacji unijnych. W jej wyniku przedstawiono wnioski szczegółowo opisujące to, co KE brała pod uwagę badając każdy aspekt niemieckich rozwiązań. Wyjaśnienia Komisji Europejskiej, choć odnoszące się do mechanizmów nieznanymi w Polsce, są bardzo pouczające. Warto przyrzeć się sposobowi patrzenia na te zagadnienia, mając na względzie przede wszystkim logikę, która towarzyszy wprowadzaniem w prawodawstwie unijnym rozwiązaniom.

W 2007 roku rząd niemiecki przedstawił obydwu mechanizmy do sprawdzenia KE pod kątem zastosowania zasad dotyczących pomocy publicznej. Był jednak przekonany, że nie stanowią one pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 Traktatu WE. W opinii rządu niemieckiego organizacje ochrony środowiska, przy realizacji wskazanych mechanizmów, nie mogą być traktowane jak przedsiębiorcy z dwóch powodów:

1. działalność gospodarcza (ewentualnie) podejmowana przez te organizacje jest prowadzona w niewielkiej skali,
2. działalność gospodarcza (jeśli ma miejsce) jest tutaj jedynie „efektem ubocznym” głównej działalności w obszarze ochrony środowiska, a dochody z niej przeznaczane są na cele statutowe.

Po prawie 2,5 roku analiz w ramach różnych dyrekcji Komisji Europejskiej w lipcu 2009 roku zdecydowała ona, wbrew oczekiwaniom rządu niemieckiego, że przekazanie terenów wartościowych przyrodniczo stanowi pomoc publiczną. W swojej decyzji KE uznaje organizacje ochrony środowiska (zaangażowane w realizację opisanych mechanizmów) za prowadzące działalność gospodarczą, polegającą na sprzedaży drewna czy rozwoju turystyki (a zatem

za przedsiębiorców). KE podkreśla jednocześnie, że fakt, iż organizacje, o których mowa, prowadzą usługi interesu ogólnego, nie zmienia charakteru samej działalności, a co za tym idzie, nie musi oznaczać, że działalność ta nie podlega regułom pomocy publicznej lub że uchylony jest obowiązek notyfikacji.

Niemiecko-europejska dyskusja

Taki rozwój wydarzeń wzburzył organizacje niemieckie, które uderzyły na alarm. Co ciekawe, także przedstawiciele rządu niemieckiego – Ministerstwo Ochrony Środowiska – poczuli się zaniepokojeni. W wolnym tłumaczeniu Ministerstwo Ochrony Środowiska argumentowało: „W wielu państwach członkowskich prywatne zaangażowanie obywateli w sprawy ochrony środowiska odbywa się za pośrednictwem stowarzyszeń, towarzystw czy fundacji, tzw. organizacji pozarządowych. Bez działalności tych organizacji nie byłoby możliwe prowadzenie wielu działań w zakresie ochrony środowiska na odpowiednim poziomie. (...) Takie organizacje mają przyznany specjalny status⁶ i to dlatego, poza KE, także instytucje państwowe wspierają pracę tych organizacji ze środków publicznych. (...) Przyznanie tych funduszy jest zwykle związane z wymogami prawnymi odnoszącymi się do wykorzystania środków finansowych na deklarowany cel i w zgodzie ze statutem organizacji. Aby osiągnąć ten cel, organizacje często wykorzystują swoje własne środki jako uzupełnienie finansowania. Jeśli beneficjenci tych środków byłiby traktowani jak »przedsiębiorcy« zgodnie z art. 87 Traktatu WE, to takie finansowanie stanowiłoby pomoc publiczną i musiałyby być przedmiotem szczegółowej kontroli ze strony KE”.

Jeśli bowiem organizacje są traktowane jak przedsiębiorcy, to – alarmują niemieccy działacze organizacji ochrony środowiska – za każdym razem w odniesieniu do korzystania ze środków publicznych niezbędna byłaby akceptacja ze strony KE. Argumentacja Komisji Europejskiej (odnośnie przypadku niemieckiego), jeśli ją uważnie przeczytać, znosi częściowo te obawy. Przynosi także kilka wartych refleksji wyjaśnień (które mogą przydać się także w Polsce, choć niemieckie rozwiązanie dalekie jest od naszej praktyki). Warto więc prześledzić proces argumentacji KE w dwóch głównych wymiarach: pomocy publicznej i usług interesu ogólnego.

Pomoc publiczna

Komisja Europejska stoi na stanowisku, że regulacje traktatowe nie mają zastosowania tam, gdzie dochodzi do przekazania kompetencji w ramach sektora publicznego. Inaczej jest jednak w sytuacji przekazania własności państwowej prywatnym podmiotom. Władze regionalne mogą przekazać swoje zobowiązania do wykonywania zadań (w tym wypadku w zakresie ochrony środowiska) oraz posiadane przez siebie tereny fundacjom lub stowarzyszeniom. Za-

⁶ Patrz: Aarhus Regulation (1367/2006).

kaz udzielania pomocy publicznej na podstawie art. 87 (1) Traktatu WE (lub w określonych sytuacjach procedurę notyfikacji) stosuje się wtedy, gdy beneficjent jest uważany za przedsiębiorcę.

W tym miejscu pojawia się rozbieżność: zdaniem Niemiec organizacje ochrony środowiska, o których mowa, nie mogą być uważane za przedsiębiorstwa (nie są nastawione na osiąganie zysku i nie prowadzą działalności gospodarczej), KE natomiast twierdzi, że zgodnie z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości termin „przedsiębiorca” dotyczy jakiegokolwiek podmiotu, który jest zaangażowany w działalność gospodarczą, bez względu na formę prawną czy naturę finansowania tego podmiotu.

Idąc dalej, KE twierdzi, że nie można z góry zdefiniować wszystkich działań, które w toku prowadzenia omawianej aktywności będą podejmować organizacje ochrony środowiska. Można przyjąć, że niektóre z tych działań nie będą miały charakteru gospodarczego, inne będą prowadzone na małą skalę i nie będą przynosić zysku lub będzie on niewielki. To jednak, w argumentacji KE, ma małe znaczenie: **dla określenia, czy działalność jest natury gospodarczej, zyskowość nie jest właściwą kategorią.** Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości, jak podkreśla KE, każda działalność, która składa się z oferowania dóbr lub usług na danym rynku, stanowi działalność gospodarczą.

A zatem na pytanie, czy organizacje ochrony środowiska prowadzą działalność gospodarczą, nie można odpowiedzieć odwołując się do ich ogólnego celu, motywacji osiągania zysku czy ich podatkowego traktowania w legislacji danego państwa członkowskiego, a jedynie za pomocą analizy ich działalności.

Niemcy w swoim stanowisku podkreślają, że siłą motywującą do działania jest w wypadku omawianych organizacji chęć ochrony środowiska, a nie wytwarzanie zysku. Wskazują, że działania generujące zysk mogą pojawić się jedynie jako konsekwencja realizacji zadań statutowych (merytorycznych), np. aby chronić środowisko naturalne, trzeba prowadzić wyrąb drzew czy odłów zwierząt. W opinii KE ten rodzaj argumentacji jest bezzasadny. KE uważa, że organizacje zajmujące się omawianą działalnością mają interes w generowaniu wystarczającego zysku (np. żeby pokryć koszty związane z własnością terenów i/lub wdrażaniem projektu – same bowiem muszą znaleźć 10% środków). Tak więc, zdaniem KE, równoległe z motywacją związaną z ochroną środowiska pojawia się cel ekonomiczny. Co za tym idzie, działania takie jak sprzedaż drewna lub turystyka powinny być zaklasyfikowane jako działalność gospodarcza. To zaś oznacza, że organizacje angażujące się w taką działalność powinny być traktowane jak przedsiębiorcy w rozumieniu art. 87 (1) Traktatu WE i powinny być przedmiotem kontroli w zakresie pomocy publicznej. Zgodnie z art. 87 **działanie jest uważane za pomoc publiczną**, o ile spełnia cztery kryteria:

1. jest finansowane przez państwo lub ze środków państwa,
2. daje beneficjentowi jakąś przewagę,
3. jest selektywne, tzn. uprzywilejowuje tylko niektóre podmioty,
4. wpływa na handel między państwami członkowskimi i zaburza lub może zaburzać konkurencję.

Komisja Europejska odnosi się do każdego z tych kryteriów po kolei:

Ad. 1 – działanie jest finansowane przez państwo (lub ze środków państwa)

Zgodnie z Komunikatem KE odnośnie pomocy publicznej nie ma ona zastosowania tylko, jeśli sprzedaż gruntów i budynków jest dokonywana w oparciu o wartość rynkową. W danym wypadku przekazanie prawa własności do konkretnych terenów odbywa się bezpłatnie, a potencjalna wartość sprzedaży jest trudna do oszacowania (nie można jednak założyć, że jest równa zero, bo w przeszłości – jak przyznają same Niemcy – takie obszary były sprzedawane). A zatem Niemcy przekazują państwowe zasoby prywatnym podmiotom, a państwo ponosi 90% kosztów projektu. Trudno więc byłoby uznać, że ta działalność nie spełnia warunku finansowania przez państwo lub ze środków państwa – co za tym idzie, spełnione jest pierwsze kryterium w zakresie uznawania, czy jest to pomoc publiczna.

Ad.2 – działanie daje beneficjentowi jakąś przewagę

Zdaniem KE obydwie mechanizmy przynoszą beneficjentom gospodarczą korzyść:

- bezpłatnie otrzymują tereny,
- mogą prowadzić na nich działania o charakterze gospodarczym i generować przychód, nawet jeśli jest on pomniejszony z powodu ograniczeń środowiskowych.

A zatem spełnione jest także drugie kryterium określające, czy działanie stanowi pomoc publiczną.

Ad. 3 – działanie jest selektywne, tzn. uprzywilejowuje tylko niektóre podmioty

Komisja podkreśla, że beneficjentami są wybrane organizacje zajmujące się ochroną środowiska, a więc to działanie jest selektywne. Spełnione jest także trzecie kryterium.

Ad. 4 – działanie wpływa na handel między państwami członkowskimi i zaburza lub może zaburzać konkurencję

W ocenie KE organizacje ochrony środowiska, podejmujące działania w ramach opisanych mechanizmów, mogą prowadzić działalność gospodar-

czą w zakresie leśnictwa, turystyki i łowiectwa (podkreślenia wymaga fakt, że co najmniej jeden rodzaj działalności – sprzedaż drewna – nie jest usługą, ale sprzedażą produktów, które mogą być eksportowane do innych państw członkowskich).

KE przyznaje, że małe kwoty pomocy nie wchodzą w zakres art. 87, a omawiana działalność może faktycznie być prowadzona na niewielką skalę, zarówno pod względem wartości finansowej, jak i w zakresie terytorium, którego dotyczy. Co do ograniczenia terytorialnego Komisja zauważa, że pomoc państwowa nie wpływa zaburzająco na handel praktycznie tylko wtedy, gdy usługi są zapewniane na poziomie lokalnym i nie zaspokajają zapotrzebowania ze strony innych państw członkowskich. Tutaj jednak, wzięwszy pod uwagę rozmieszczenie terenów na całym terytorium Niemiec, nie jest możliwe wykluczenie międzynarodowej turystyki lub sytuacji, gdy np. o pozwolenia na polowania będą się ubiegać zainteresowani z innych krajów.

Z opisanych powodów KE jest zdania, że nawet po uwzględnieniu potencjalnie niewielkiego zakresu tych działań, mogą one wpływać zaburzająco na handel w ramach Wspólnoty, a więc spełnione jest także czwarte kryterium.

Zadanie ochrony środowiska jako usługa interesu ogólnego

KE podkreśla, że państwo członkowskie ma szerokie uprawnienia⁷ w określaniu natury i zakresu usług ekonomicznych interesu ogólnego oraz w precyzowaniu warunków ich realizacji. Państwo członkowskie musi jednak uzasadnić, dlaczego uważa, że cechy charakterystyczne takich usług⁸ powodują, iż mają być one traktowane jak usługi interesu ogólnego.

Komisja podkreśla, że ochrona środowiska nie była wcześniej uznawana za usługi ogólnego interesu ekonomicznego przez jakiegokolwiek państwo członkowskie (takie usługi są zwykle związane z telekomunikacją, dostawami wody i prądu, usługami pocztowymi, transportem, niektórymi lotniskami i usługami portowymi – o czym była mowa wcześniej). Jednakże – zauważa KE – koncept usług ogólnego interesu ekonomicznego jest przedmiotem modyfikacji i to, które usługi państwo powinno gwarantować za pomocą interwencji, może ulegać zmianie wraz z upływem czasu.

Z punktu widzenia Komisji działanie może być tylko wtedy zakwalifikowane do usług interesu ogólnego, jeśli odnosi się do potrzeb obywateli. Ochrona

⁷ Komisja Europejska może zainteresować się definicją przyjętą przez państwo członkowskie w sytuacji oczywistego błędu.

⁸ Jeśli jednak państwo członkowskie definiuje usługi ekonomiczne interesu ogólnego w sektorze gospodarki, który jest przedmiotem harmonizacji działań na poziomie unijnym, wówczas te usługi muszą być traktowane ze szczególną ostrożnością, aby uniknąć jakichkolwiek nieprawidłowości.

środowiska tak, jak jest przedstawiana w niemieckim przypadku, odwołuje się do celów, które są w interesie społeczeństwa jako całości. Te zadania mogą być postrzegane jako usługi dla wszystkich obywateli i przynależą do zadań państwa, które za pośrednictwem władz publicznych (np. ze względów finansowych) może przekazać tę odpowiedzialność innym podmiotom. Komisja przyznaje zatem, że w tym konkretnym przypadku zadania ochrony środowiska mogą stanowić usługi interesu ogólnego. Podkreśla jednak, że mają one charakter gospodarczy (i stosują się wobec nich wymogi wspólnego rynku). Niemcy natomiast stoją na stanowisku, że zadanie ochrony środowiska powinno być traktowane jako usługa interesu ogólnego o charakterze pozagospodarczym.

Kompensacja

Niemcy twierdzą, że obrót organizacji–beneficjentów pozostaje na poziomie niższym niż 100 mln euro oraz że nie ma niebezpieczeństwa, iż wysokość kompensacji przekroczy 30 mln euro rocznie. Komisja podkreśla bowiem, że o ile przedsiębiorcy świadczący usługi ekonomiczne interesu ogólnego otrzymują kompensację w niewielkim wymiarze finansowym, może ona być przyznana i postrzegana jako pomoc zgodna ze wspólnym rynkiem (oraz zwolniona z obowiązkowej notyfikacji). Odnosi się to do płatności kompensacyjnych, dla przedsiębiorców ze średnim rocznym przychodem przed opodatkowaniem ze wszystkich prowadzonych działań w dwóch latach poprzedzających przyznanie opcji świadczenia usług ekonomicznych interesu ogólnego, mniejszych niż 100 mln euro, i otrzymujących roczną kompensację za świadczenie usług mniejszą niż 30 mln euro. W związku z tym Komisja uznaje, że w niemieckim przypadku przyznawana pomoc spełnia te warunki wyłączające (w sprawie pomocy publicznej dla podmiotów zaangażowanych w świadczenie usług ekonomicznych interesu ogólnego). Jeśli jednak w jakimś przypadku wysokości określone w decyzji zostaną przekroczone, wówczas wymagane będzie ponowne sprawdzenie zasadności tego wyłączenia.

Komisja podkreśla, że kwota kompensacji nie może przekroczyć tego, co jest niezbędne do pokrycia wszystkich lub części kosztów ponoszonych w ramach wykonywania przez wykonawcę zadania publicznego, przy uwzględnieniu przychodów i rozsądnego marginesu zysku. Kompensacja jednak ma zastosowanie wyłącznie do operacji podejmowanych jako usługi ekonomiczne interesu ogólnego.

Płatności kompensacyjne, które nie mogą być zakwalifikowane jako dozwolona pomoc publiczna na podstawie kryteriów Altmark, mogą być i tak rozważane jako zgodne ze wspólnym rynkiem, jeśli spełnione są warunki dla pomocy publicznej w formie kompensacji usług publicznych. Na podstawie dokumentów przedstawionych przez Niemcy KE przyznaje, że ochrona dziedzictwa

przyrodniczego jest w interesie publicznym i że ten interes uzasadnia przyjęcie odpowiednich zobowiązań. Kiedy jednak kompensacja jest przyznana za wypełnianie zobowiązań publicznych, musi to być jasno zdefiniowane. Oznacza to w szczególności, że umowa na dostarczanie tych usług interesu ogólnego może być podpisana w formie oficjalnego dokumentu, który wyszczególnia:

- naturę i czas trwania zobowiązania,
- podmiot, któremu powierza się wypełnienie zobowiązań, oraz terytorium, którego zobowiązanie dotyczy,
- naturę i czas trwania jakichkolwiek wyjątkowych lub specjalnych uprawnień przypisanych do przedsięwzięcia,
- parametry kalkulacji, kontroli i przeglądu kompensacji,
- ustalenia poczynione w celu uniknięcia wypłacenia wyższej niż konieczna kompensacji.

Zdaniem KE powyższe warunki spełnione są w odniesieniu do obydwu opisywanych mechanizmów. Umowy zawierają precyzyjny opis zadań, określone są w nich mechanizmy zabezpieczające przed nadpłatą, nie przyznają szczególnych praw beneficjentom.

Potencjalna korzyść ekonomiczna, którą odnoszą organizacje ochrony środowiska, może być zdefiniowana jako suma przychodów z komercyjnego wykorzystania powierzonych terenów i ich wartości rynkowej. Każda korzyść związana z wartością rynkową powstaje de facto w wyniku sprzedaży. Jako zasadę przyjmuje się, że te organizacje nie mogą przekazywać terenów osobom czy instytucjom trzecim. Jeśli w wyniku tej sprzedaży powstają jakies przychody, muszą być one przeznaczone na zadania ochrony środowiska lub zwrócone państwu.

A zatem jedyna korzyść, jaką mogą odnieść organizacje, wynika z prowadzenia działalności gospodarczej na tych terenach. Aby określić, czy mamy do czynienia z nadmierną kompensacją, Komisja opiera swoje szacunki nie na potencjalnej wartości rynkowej terenów, ale na przychodach osiągniętych z ich użytkowania.

Zgodnie z informacjami podanymi przez Niemcy przychody z działalności gospodarczej nie przekraczają kosztów ponoszonych przez beneficjenta w celu utrzymania powierzonych terenów. Jednakże wysokość tego przychodu może się różnić w odniesieniu do różnych terenów – a zatem trudno jest przedstawić konkretne liczby, zanim zyski nie zostaną policzone.

Niemcy wprowadzili jednak ograniczenie, że jeśli dochody byłyby większe niż koszty, różnica musi być wykorzystana na cele ochrony przyrody lub zwrócona państwu. A zatem KE uznaje kompensację za zgodną z wytycznymi.

Ostatecznie KE uznaje, że notyfikowany schemat pomocy jest zgodny z rynkiem wspólnym.

Niemcy przedstawiły informację, jakoby opisywane działania nie stanowią pomocy publicznej w oparciu o orzeczenie w sprawie Altmark. Komisja po przeanalizowaniu przedstawionych argumentów odrzuca to uzasadnienie. W swoim orzeczeniu w sprawie Altmark Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że kompensacja dla wypełnienia zobowiązań państwa co do świadczenia usług publicznych (usług ekonomicznych interesu ogólnego) nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 Traktatu WE tak długo, jak długo spełnione są cztery warunki.

Czwarty z tych warunków mówi, że kompensacja tylko wtedy może nie być traktowana jako pomoc publiczna, jeżeli poziom kompensacji jest określony przez otwartą, transparentną i niedyskryminującą procedurę przyznania kontraktu publicznego (procedura przetargowa), która zapewnia, że dokonany zostanie wybór wykonawcy świadczącego usługi dla społeczeństwa po najniższych kosztach lub na podstawie analizy kosztów średniego, dobrze funkcjonującego i odpowiednio wyposażonego przedsiębiorstwa (metoda porównawcza).

W przypadku Niemiec notyfikowane działanie zakłada, że wybór organizacji ochrony środowiska będzie dokonany w procedurze publicznej, otwartej i transparentnej. Proces przetargowy nie jest jednak nakierowany na osiągnięcie najniższej ceny za świadczenie usług lub najbardziej korzystnej ekonomicznie oferty, ale na odpowiedni profil organizacji i – w przypadku projektów dotyczących ochrony środowiska – na korzyści środowiskowe, wynikające z realizacji projektu. Tu, w przeciwieństwie do przypadku Altmark, wysokość kompensacji nie jest określona na podstawie procedury przetargowej i nie ma w związku z tym pewności, że świadczone usługi są dostarczane w imieniu państwa po najniższych kosztach.

Chociaż Niemcy twierdzą, że jeśli dwie organizacje dostarczą ofertę na ten sam projekt, wybrana zostanie bardziej korzystna ekonomicznie, w praktyce taka sytuacja jest mało prawdopodobna i dotyczyć może co najwyżej fragmentu projektu.

Konkluzja Komisji brzmi zatem, że czwarte kryterium Altmark (na które powołują się Niemcy) nie jest w tym wypadku spełnione, a co za tym idzie, działanie nie może być zaklasyfikowane jako wyłączone z pomocy publicznej na tej podstawie. Odwrotnie, ponieważ kryteria art. 87 (1) Traktatu WE są spełnione, do opisywanych niemieckich mechanizmów odnoszą się regulacje w zakresie pomocy publicznej.

Rozbieżne stanowiska

Ostatecznie, po przeanalizowaniu dostarczonych przez Niemcy wyjaśnień, Komisja nie zgłosiła zastrzeżeń co do schematu planowanej pomocy publicznej (w konsekwencji oznacza to uznanie, że obydwa zgłoszone działania powinny być stać się przedmiotem notyfikacji).

Rząd niemiecki nie zgodził się z wyjaśnieniami KE. Ta niezgoda idzie znacznie dalej niż wskazane w tekście rozbieżności. Ministerstwo Ochrony Środowiska za kluczowy argument uznało to, że rozstrzygnięcie Komisji może mieć bezpośredni wpływ na wspieranie organizacji pozarządowych. Uważa bowiem, że jeśli w przyszłości państwa członkowskie nie mogłyby traktować ich jako podmiotów, wobec których nie stosuje się kontroli w zakresie pomocy publicznej, jeśli byłoby konieczne otrzymywanie notyfikacji działań wspierających organizacje pozarządowe, rezultaty mogłyby być opłakane nie tylko z punktu widzenia polityki ochrony środowiska (np. zakończenie wspierania organizacji). W wolnym tłumaczeniu Ministerstwo Ochrony Środowiska pisze: „Państwa członkowskie zależą od pomocy i specjalistycznych kompetencji tych organizacji. Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego jest także regularnie doceniane w stanowiskach samej KE i innych instytucji unijnych jako ważne wsparcie UE. Jeśli wskazane wyżej działania mogą zostać uznane za podlegające pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 (1) Traktatu WE, wsparcie finansowe organizacji ochrony środowiska i podobnych organizacji w Europie miałyby swoje bardzo poważne konsekwencje”. Dlatego znaczenie tej procedury (podjętej przez rząd niemiecki) znacznie wykracza poza indywidualny przypadek.

To z tego powodu – chęci wyjaśnienia wszelkich wątpliwości dotyczących klasyfikacji organizacji jako przedsiębiorców – rząd niemiecki chciałby wyjaśnić całą sytuację prawną. I dlatego w sierpniu 2009 roku rozpoczął procedurę zmierzającą do anulowania decyzji KE przed sądem I instancji.

Co z tego wynika?

Jaki jest sens przyglądania się temu przykładowi? Nie mamy w Polsce do czynienia ani z tego rodzaju działaniami, ani z taką skalą finansowania. Dopuszczalne kwoty, które pojawiają się w argumentacji KE, wielokrotnie przekraczają te, z jakimi w większości wypadków mają do czynienia polskie organizacje. Coś jednak warto z tego wyluskać.

Na przykład to, że KE w swojej argumentacji nie twierdzi, że organizacje (w tym wypadku ochrony środowiska) są generalnie zaangażowane w działalność gospodarczą. Skłonna jest nawet zgodzić się, że ich działalność jest oparta na idealistycznych przesłankach. Komisja sama przyznaje, że nie wszystkie działania, o których mowa, muszą być natury ekonomicznej. Ponieważ jednak niektóre wskazane rodzaje działalności są, zdaniem KE, natury ekonomicznej, musi być

wobec nich zastosowana procedura notyfikacji w zakresie pomocy publicznej. Komisja rozumie także, że zgodnie z niemieckim prawem są one traktowane jak organizacje non-profit (co podkreśla ich koncentrację na sprawach wspólnego dobra czy pożytku wspólnego i brak intencji wypracowywania zysku). To jednak nie ma wpływu na ostateczne stanowisko, zgodnie z którym każda działalność polegająca na oferowaniu dóbr lub usług na danym rynku stanowi działalność gospodarczą. I nic nie pomagają wyjaśnienia rządu niemieckiego, że organizacje ekologiczne nie wytwarzają zysku jak gracze ekonomiczni, ale może on być jedynie rezultatem działalności służącej bezpośrednio celowi pożytku publicznego, jakim w tym wypadku jest ochrona cennych przyrodniczo obszarów. W tym kontekście można zastanowić się nad tym, jak potraktowana zostałaby działalność odpłatna organizacji pozarządowych, w Polsce wyłączona spod reżimu ustawy o świadczeniu usług. Czy na gruncie przedstawionych przez KE argumentów można byłoby uznać to wyłączenie za zasadne?

Po drugie, warto zwrócić uwagę na kwestię doprecyzowania usług interesu ogólnego. Protokół nr 26 „Usługi Interesu Ogólnego” wprowadza podział między usługami ekonomicznymi interesu ogólnego i nieekonomicznymi. Art. 2 Protokołu potwierdza, że państwa członkowskie mają prawo zapewniać i organizować wedle uznania nieekonomiczne usługi interesu ogólnego. Komisja w omawianym przypadku przyznaje, że działania w zakresie ochrony środowiska są usługami interesu ogólnego. Twierdzi jednak, że są to usługi ekonomiczne (do usług o charakterze nieekonomicznym nie stosują się przepisy w zakresie rynku wspólnego). Gdzie w Polsce – w naszej sytuacji prawnej i organizacyjnej – przebiega granica między usługami uznawanymi przez władze za usługi ogólne interesu ekonomicznego i nieekonomicznego?

Po trzecie, warto uważnie prześledzić argumentację KE, aby mieć jasność, na ile zapisy uchwalonej w Polsce ustawy o świadczeniu usług są wystarczające dla funkcjonowania organizacji pozarządowych (świadczonych przez nie usług). W argumentacji KE bowiem w ogóle nie pojawia się praktycznie odniesienie do szczegółowych niemieckich uregulowań prawnych. Komisja używa argumentów pochodzących bądź to z traktatów, bądź z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. A zatem, czy fakt wyłączenia spod obowiązywania ustawy o świadczeniu usług organizacji (z zastrzeżeniem działalności gospodarczej) może rozwiewać wszelkie polskie wątpliwości?

I wreszcie ostatni przyczynek do refleksji, wykraczający poza problematykę dyrektywy usługowej, pomocy publicznej, ustawy o świadczeniu usług. Czy można sobie wyobrazić, że w obronie (bo tak to należy widzieć) organizacji pozarządowych lub ochrony środowiska polski rząd używa podobnych do przytoczonych argumentów i wchodzi w prawny spór z Komisją Europejską? Chciałoby się wierzyć, że tak!

Modele reprezentacji interesów przez organizacje pozarządowe

Narzędzia wykorzystywane w artykulacji interesów – przegląd doświadczeń międzynarodowych

Anna Mazgal

Przedmiot i kontekst ekspertyzy

Przedmiotem ekspertyzy jest ukazanie, w jak różnorodny sposób zorganizowani obywatele szukają metod, kanałów i narzędzi do artykulacji swoich interesów.

Analiza ta dotyczyć będzie rozróżnienia pomiędzy działaniem, które umożliwia ludziom jednocześnie się wokół spraw wspólnych, i skuteczne wpisywanie „agendy dobra wspólnego” w strategię, polityki, czy wreszcie prawo, a działalnością, która ze względu na rozumienie interesu grupy i sposób forsowania tego interesu mieści się w sferze działań lobbingowych. Istotnym elementem tego dokumentu będzie zatem pokazanie, jakie warunki i narzędzia decydują w różnych kontekstach o uznaniu skoordynowanych działań obywateli za takie, które promują dobro publiczne.

Zarówno w kontekście polskim, jak i europejskim rozważania te są o tyle istotne, że stają się przedmiotem deliberacji w dyskursie o demokracji. Reprezentacja interesów zorganizowanych obywateli – bo to oni w końcu tworzą organizacje, które mają im tę reprezentację ułatwić – pojawia się, ilekroć próbuje się odpowiedzieć na pytanie: jakiej demokracji chcemy?

Dylematy demokracji w ponowoczesności

Nie ulega wątpliwości, że w polskim kontekście demokracja jest szeroko rozumiana przede wszystkim przez swój aspekt przedstawicielski. Podobnie rzecz ma się z tym, jak obywatele wyobrażają sobie swój wpływ na struktury ponadnarodowe, takie jak Unia Europejska. Ponieważ niemożliwe jest, by obywatele podejmowali decyzje bezpośrednio konfrontując swoje stanowisko ze stanowiskami innych uczestników tego procesu przy zachowaniu jedności miejsca

i czasu oraz udziale wszystkich obywateli (Uziębło, 2009, s. 14), na co dzień obywatele mają ograniczony wpływ na to, co stanowią ich reprezentanci.

Zgoda na taki kształt rzeczy jest jedynie pozorna. Procesy opisywane przez licznych autorów, w tym m.in. zmiana roli państwa i osłabienie jego zdolności regulacyjnych, powodują ucieczkę władzy od polityki (Bauman, 2008, s. 69) i nierzadko umiejscowienie tej pierwszej w innych, ponadnarodowych strukturach. Ponadto „zjawisko demokratycznego deficytu dotyczy zarówno państw narodowych, regionów, jak i UE jako całości. Na każdym z tych poziomów brak możliwości uczestnictwa obywateli w kształtowaniu polityki publicznej skutkuje spadkiem zaufania do instytucji publicznych i zainteresowania sprawami publicznymi” (Wódcz, Wódcz, 2007, s. 35).

Problem ten dostrzegany jest również przez przedstawicieli struktur państwowych. Odpowiedzią na te dylematy wydaje się być demokracja partycypacyjna, czyli taka, która obok swojego aspektu przedstawicielskiego pozwala na aktywizowanie społeczeństwa w procesie decyzyjnym (Uziębło, 2009). W rządowym raporcie *Polska 2030 Wyzwania Rozwojowe* czytamy, iż „Sprawne państwo to państwo prawa, przejrzyste w funkcjonowaniu, odpowiedzialne wobec obywateli za swoje działania. To państwo, które zakłada możliwie szerokie uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji, szanuje ich różnorodność oraz dba o włączenie wszystkich jednostek/obywateli w kształtowanie państwa jako wspólnego dobra. To państwo rządzone efektywnie z uwzględnieniem zasady pomocniczości, przyjazne obywatelowi oraz innym podmiotom i sprawnie realizujące swoje obowiązki wobec nich.” (2009, s. 300).

Zapewnienie tego szerokiego udziału obywateli jest niewątpliwie wyzwaniem, któremu starają się sprostać obywatele poprzez różne metody samoorganizacji. Ich swoista „siła rażenia” polega na przygotowaniu do podejmowania dialogu z władzą czy też strukturami ponadnarodowymi z jednej strony, a z drugiej na zakorzenieniu w lokalnych społecznościach i lokalnych sprawach. Są one przez to skuteczniejsze niż pojedyncze jednostki, gdyż przy rozkładzie kosztów udziału w procesach decyzyjnych na większą ilość jednostek czy grup¹ dysponują mandatem zbiorowej reprezentacji. Nie jest jednak tak, że prawo do reprezentacji jest im dane a priori i raz na zawsze. Wręcz przeciwnie, jest ono oparte w równej mierze o aspiracje tych podmiotów, jak i o ich zdolność do udowodnienia, czym dla nich jest dobro wspólne i że rzeczywiście w jego imieniu działają.

Udział organizacji w procesie decyzyjnym obarczony jest oczywiście pewnym błędem w rozpoznaniu, uznaniu i wyważeniu interesu wspólnego na bazie interesów poszczególnych, mniejszych grup. Z jednej strony wymaga on doj-

¹ Mowa tu nie tyle o kosztach w znaczeniu finansowym, ile o inwestycji w postaci czasu, wiedzy specjalistycznej i umiejętności, które łatwiejsze są do wygospodarowania w modelu zorganizowanym.

rzałości obywateli, a z drugiej – gotowości struktur do przyjęcia argumentów, strukturyzacji dyskusji i wypracowania mechanizmów przejrzystej obsługi tego dialogu. W kształtowaniu demokracji uczestniczącej na gruncie polskim przydatne mogą być doświadczenia międzynarodowe, zarówno na poziomie regulacji, jak przeglądu procesów decyzyjnych z udziałem organizacji. Wskazane w dokumencie trendy i zjawiska występują z różnym nasileniem w różnych kontekstach, jednak mają charakter globalny. Błędem byłoby zatem uważać, że doświadczenia pozaeuropejskie nie stanowią przydatnej lekcji dla organizacji funkcjonujących w Europie czy w Polsce.

Partycypacja jest tyleż skomplikowana, co niewygodna z punktu widzenia władzy, oznacza bowiem poświęcenie czasu i uwagi głosom, które mają mandat inny niż ten pochodzący z demokratycznych wyborów do ciał przedstawicielskich. W dojrzałej wersji oznacza także włączanie tych głosów do polityk, strategii i regulacji, za które to władza ponosi ostateczną, polityczną odpowiedzialność. Jednak nie wolno zapominać, że „demokracja jest nieustannym opowiadaniem się po stronie wszystkich; dążeniem do władzy z tytułu **obywatelstwa**, to znaczy wartości stanowiącej wspólną własność. Demokracja wyraża się w ciągłej i nieugiętej krytyce instytucji; demokracja jest anarchicznym elementem podważającym system polityczny od wewnątrz; w swojej istocie, jest żywiołem niezgody i zmiany. Społeczeństwo demokratyczne najłatwiej poznać po nieustannych narzekaniach, że **nie jest** dostatecznie demokratyczne.” (Bauman, 2008, s. 71-72).

Lobbing i rzecznictwo jako narzędzia reprezentacji interesów w kontekście polskim

Reprezentacja interesów doczekała się i w Polsce prób zdefiniowania, tak prawnego, jak i polegającego na porządkowaniu tych zjawisk w dyskursie publicznym. Kiedy zatem możemy mówić o lobbingu, a kiedy o rzecznictwie? Czy w ogóle istotne jest takie rozróżnienie?

To pierwsze pojęcie funkcjonuje formalnie od 2005 r., kiedy to w życie weszła ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa². Jego nieformalne rozumienie przyjęło się znacznie wcześniej i społecznie kojarzone jest raczej z działalnością nakierowaną na interes ekonomiczny danego podmiotu, nie zawsze zaś na dobro ogółu.

Tymczasem w rozumieniu ustawy działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa (art. 2 ust.

² Dz.U.2005.169.1414

1), przy czym uznaje się, że osoby fizyczne i przedsiębiorcy mogą prowadzić zawodową (zarobkową) działalność lobbingową na rzecz osób trzecich (ust. 2 i 3). Jak podkreślają komentatorzy, „Nie każda działalność lobbingowa musi mieć charakter zarobkowy. Jako przykład niezarobkowej działalności lobbingowej można wskazać działania prowadzone przez partie polityczne, organizacje pozarządowe, związki zawodowe, prasę itp. Istota lobbingu polega bowiem na wywieraniu wpływu na określony kierunek działania danego organu.” (Chmielarz, 2007, s. 73).

Organizacje pozarządowe uciekają się do wywierania wpływu na procesy decyzyjne, to oczywiste. Jednak te, które aspirują do bycia reprezentantami zdefiniowanej przez siebie grupy lub celu, uprawiają rzecznictwo. Jest ono kategorią szerszą niż lobbing, który jest w swej istocie instrumentem rzecznictwa. „Rzecznictwo nie ogranicza się do reprezentowania konkretnych osób. Często jest się rzecznikiem pewnej sprawy lub występuje się w imię pewnych wartości. Działalnością rzeczniczą będzie więc (...) promowanie pewnych idei.” (Frączak, Mazgal, 2007, s. 4).

Zatem organizacje pozarządowe uprawiają lobbing w przyjętym w systemie prawnym znaczeniu tego słowa. Czy jednak są lobbystami w potocznym jego znaczeniu?

Organizacje w świetle regulacji lobbingowych

Czy organizacje uczestniczące w kształtowaniu polityk publicznych są lobbystami? Jak wskazano powyżej, pojęcie to w ujęciu prawnym pozwala na włączenie ich w tę kategorię. Jednak należy pamiętać, że o tym fakcie decyduje również to, czy występują one w obronie własnego, partykularnego interesu.

Nie jest to zatem kwestia jednoznaczna. Należy pamiętać, że cel działania organizacji – pro publico bono – jest na tyle istotny, że podporządkowane są mu wszystkie inne aspekty funkcjonowania organizacji. Stowarzyszenia i fundacje ze swej natury są hybrydami. Z jednej strony są podmiotami prywatnymi – zarządzane są przez swych członków (w stowarzyszeniach) lub administratorów powierzonego majątku (w fundacjach). Z drugiej zaś strony powołuje się je do realizacji celów o znaczeniu społecznym i w tym zakresie działają one w przestrzeni publicznej (Mazgal, sierpień 2009, s. 1). Jeśli zatem organizacje aspirują do reprezentowania swoich członków, beneficjentów czy ogółu społeczeństwa w sprawach ważnych, jednocześnie próbują wywierać wpływ na decydentów i zarazem działają w obszarze rzecznictwa, którego wprost nie da się zakwalifikować jako działalność stricte lobbingową.

Występując w obronie interesu ogólnego, organizacje występują w rzeczywistości w imieniu interesu ogólnego tak, jak go same rozumieją. Patrzą na kwestie z perspektywy swojego obszaru działania (ekologia, rynek pracy, ochrona zdro-

wia), swoich beneficjentów czy celów statutowych. Może to oznaczać, że zaczęła konkurować ze sobą o to, jaki pogląd na daną sprawę jest bardziej uzasadniony. Co może spowodować, że przy mnogości wersji na to, jak w danej sprawie rozumiane jest dobro publiczne, ich działalność może zostać uznana za lobbging.

Specyfika organizacji rzeczniczej

Mówiąc o reprezentacji nie sposób pominąć wskazanego wcześniej uwarunkowania, że organizacje aspirują nie tylko do ustalenia, czym jest dobro wspólne, ale i do tego, by swoją „agendę dobra wspólnego” promować. Wiąże się to w sposób oczywisty z upublicznieniem postulatów, a następnie z oczekiwaniem, że rozwiązania zostaną skutecznie wprowadzone do polityk publicznych. Oczekiwania mogą tu wyrażać różni interesariusze, bez względu na to, czy formułują je wprost, czy też nie. Skuteczność organizacji rzeczniczej, jej wiarygodność i ogólne poczucie, że rzeczywiście realizuje ona działania sprzyjające dobru wspólnemu, zależą w dużej mierze od tego, na ile organizacja rozpoznaje te oczekiwania. A następnie – na ile świadomie próbuje im sprostać.

Pojęcie interesariusza

Interesariusz to pojęcie z sektora prywatnego, które przenikło do innych sektorów. Po angielsku *stakeholder* to osoba lub grupa osób, która ma udziały bądź też jest osobiście lub finansowo zaangażowana w przedsięwzięcie biznesowe³. W odniesieniu do sektora pozarządowego interesariusze to wszystkie osoby lub podmioty, które mają związek z daną sprawą albo wpływają na jej przebieg lub rozwiązanie. Zatem w przypadku organizacji rzeczniczej można wyróżnić kilka podstawowych grup interesariuszy. Będą to członkowie organizacji lub jej podopieczni, ale także adresaci postulatów przez nią artykułowanych (decydenci, politycy), sponsorzy jej działań i partnerzy, z którymi próbuje ona jednoczyć siły. W zależności od kontekstu tych grup może być więcej lub mniej.

Podstawową cechą różnicującą poszczególnych interesariuszy organizacji rzeczniczej są właśnie ich interesy. Członkom czy podopiecznym organizacji będzie zależało na maksymalnej skuteczności organizacji rzeczniczej, z kolei decydenci w skrajnym przypadku mogą być zainteresowani zupełnie odwrotnym rezultatem rzecznictwa. Podmioty i osoby finansujące działalność takiej organizacji mogą oczekiwać przede wszystkim rezultatu zgodnego z założeniami poczynionymi w stosownych umowach czy osiągnięcia odpowiednich wskaźników.

Organizacja rzecznicza jest samodzielnym podmiotem i sama decyduje, które z tych interesów są dla niej najważniejsze. Sprawę komplikuje fakt, że aby osiągnąć

³ Definicja za Cambridge International Dictionary of English, Cambridge University Press, 1995.

nąć optymalną skuteczność, powinna równoważyć naciski poszczególnych interesariuszy i komunikować im, w jaki sposób to robi. Innymi słowy, powinna zadbać o właściwe zdefiniowanie legitymizacji prowadzenia działań, a także o ich rozliczalność.

Legitymizacja działań rzeczniczych

Zarówno pojęcie legitymizacji (ang. *legitimacy*), jak i rozliczalności (ang. *accountability*) wiąże się przede wszystkim z sektorem publicznym. Jednak ze względu na rodzaj działań prowadzonych przez organizacje reprezentujące innych przenikły też do sektora obywatelskiego (Brown, 2007). Jak pokazują badania (Mazgal, wrzesień 2009), w polskim trzecim sektorze ich rozumienie nie jest na tyle ugruntowane, aby uznać, że w warstwie pojęciowej stanowią powszechnie rozumiany fundament działań rzeczniczych. Tymczasem, zwłaszcza w kontekście konkurencji interesów dla dobra wspólnego, niezwykle istotne jest rozumienie i wdrażanie tych procesów przez reprezentantów. Pokazują to doświadczenia międzynarodowe i zainteresowanie organizacji takich jak CIVICUS World Alliance for Citizen Participation, która to globalna sieć prowadzi projekt o nazwie Legitimacy and Accountability Program.

Znakomitą, syntetyczną i kompletną definicję legitymizacji przedstawia L. David Brown (Brown, 2007, s. 7). „Koncepcja legitymizacji ma związek z poczuciem kluczowych interesariuszy, że działania i wpływ, jaki wywierają organizacje, są uzasadnione i właściwe w kontekście głównych społecznych wartości i instytucji. Legitymizacja jest zakorzeniona w odbiorze interesariuszy stanowiących szerokie środowisko, w którym organizacja jest zakorzeniona. (...) Cztery rodzaje legitymizacji to: prawna (zgodność postępowania z prawem i regulacjami); normatywna (wynikająca z zakorzenienia działań w szeroko uznawanych normach społecznych i standardach); pragmatyczna (wynikająca z przedmiotowej wartości, jaką działania przedstawiają dla różnych interesariuszy); kognitywna (cele i działania są szeroko uznawane za odpowiednie, właściwe i »mające sens« w oczach opinii publicznej)».

Przyjmując to rozumienie nie sposób nie zauważyć, że legitymizacja nie jest atrybutem związanym z podmiotem raz na zawsze. Organizacja codziennie podejmuje decyzje, które podlegają ocenie zgodności z prawem i normami społecznymi. Jedne efekty działań spełniają, a inne mogą nie spełnić oczekiwań interesariuszy. Jeśli organizacja przestanie tłumaczyć opinii publicznej, dlaczego i jak robi to, co robi, jej działania przestaną być postrzegane jako sensowne. Mandat do pełnienia funkcji rzeczniczych nie jest zatem znakiem jakości, ale procesem, który nigdy się nie kończy.

Rola rozliczalności i przejrzystości

Aby wytworzyć w interesariuszach poczucie, że organizacja ma legitymizację do występowania w imieniu ogółu na rzecz dobra publicznego, oczekuje się, że będzie postępować w sposób zrozumiały, jawny oraz zgodny z wcześniej komunikowanymi założeniami. Jak inaczej bowiem może ona udowodnić, że osiąga zamierzone cele?

Ten aspekt działania organizacji określony jest jako rozliczalność⁴. Opracowany w Estonii we współpracy międzysektorowej dokument o nazwie *Estońska Koncepcja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego* tak definiuje to pojęcie: „Rozliczalność (odpowiedzialność, rzetelność, zdolność reagowania) oznacza wymóg zaakceptowania odpowiedzialności za działanie zgodnie z przyjętymi oczekiwaniami. Innymi słowy, rozliczalność obejmuje procesy, przez które tworzona jest i utrzymywana legitymizacja organizacji pozarządowych: praworządność, sprawozdawczość, systemy nadzoru i kontroli, funkcjonowanie ciała zarządczego.” Brown dodaje (op. cit.), że rozliczalność jest to „odpowiedzialność za zaspokojenie konkretnych oczekiwań co do działania i rezultatu wobec konkretnych interesariuszy.”

Warunkiem dla rozliczalności jest przejrzystość działań organizacji. Skoro interesariusze (w tym opinia publiczna, czyli przysłowiowy „każdy”) mają wiedzieć, że ich oczekiwania zostały zaspokojone, musi być jasne, co, na jakich zasadach, jakimi metodami i dlaczego zostało zrobione. Jak wyraził to jeden z respondentów w polskim badaniu przeprowadzonym przez OFOP, organizacje w tym zakresie powinny uprzedzać oczekiwania interesariuszy (Mazgał, wrzesień 2007, s. 15).

Aspiracje kontra oczekiwania

Z przytoczonych powyżej definicji i założeń wynika, że oczekiwania formułowane odnośnie tego, jak organizacja rzecznicza ma postępować, są wprost proporcjonalne do aspiracji tej organizacji do reprezentowania interesu ogólnego. Nie ma w tym nic dziwnego – to na wpływającym na agendę publiczną spoczywa ciężar dowodu, że jego działania są rzeczywiście korzystne dla większości. Jest to istotne nie tylko ze względu na fakt, że istnieje duża korelacja między legitymizacją działań rzeczniczych a ich skutecznością. Przede wszystkim liczy się społeczny i publiczny bilans kosztów i korzyści. W tym sensie prawdziwie zbudowana i podtrzymywana legitymizacja podsuwa odpowiedź na pytanie, kto z interesariuszy wygrywa w konkursie na najważniejszy interes. Są to ci, których bezpośrednio dotyczyć będą rezultaty działań rzeczniczych.

⁴ To tłumaczenie angielskiego słowa *accountability* pojawiło się np. w cytowanym już rządowym dokumencie Raport Polska 2030.

Można również postawić wniosek, że im silniejsze i lepsze mechanizmy legitymizacji motywów i działań – a więc im silniejsza samoregulacja, tym bardziej traci na znaczeniu ewentualny ograniczający wpływ uregulowań sfery lobbingowej. Jeśli organizacja – reprezentant jest w stanie wykazać, kogo i co reprezentuje oraz że jej działania mieszczą się w ramach określonych przez cztery aspekty legitymizacji, trudno będzie podważyć formułowane przez nią racje. A potoczne rozumienie „lobbingowości” zabiegów rzeczniczych nie będzie miało zastosowania do działań takiej organizacji.

Regulacje i wytyczne w reprezentacji

Mechanizmy samoregulacyjne mają to do siebie, że ich stosowanie zwykle zależy jedynie od dobrej woli każdego, kogo mogą one dotyczyć. Zatem niezależnie od tego rodzaju rozwiązań, zarówno w Polsce, jak i na świecie, wyzwanie stanowi takie ukształtowanie wiążących regulacji i wytycznych, które godziłoby normowanie, a nawet nadzór nad tego typu działalnością z dostępem obywateli do debaty publicznej. Przegląd praktyk pokazuje, że są to zarówno działania na poziomie interwencji ustawowej, jak i „miękkie” wytyczne, a podejście do problemu może być zarówno restrykcyjne (nacisk na kontrolę, ograniczenie), jak i zwiększające rolę organizacji w kształtowaniu polityk.

Twarda regulacja, perspektywa restrykcyjna – Stany Zjednoczone

Są takie kraje, gdzie swoboda wypowiedzi oraz dostępu do decydentów, w połączeniu z realną wartością forsowanych interesów, prowadzi do zwiększenia nieformalnej strefy, w której lobbyści zabiegają o uwzględnienie tych interesów. Tak działo się w Stanach Zjednoczonych do momentu objęcia urzędu prezydenta przez Baracka Obamę. Prezydent już w dniu objęcia urzędu podpisał rozporządzenie wykluczające lobbystów z możliwości ubiegania się o funkcje w organie władzy wykonawczej, wobec której angażowali się oni w lobbing w ciągu ostatnich dwóch lat, ani też w żadnym innym zajmującym się sprawami, na rzecz których lobbował w tym czasie. Dodatkowo, co ma znaczenie dla sektora obywatelskiego, akt ten zrównał lobbystów gospodarczych grup interesu z tymi działającymi na rzecz dobra wspólnego (Mazgal, sierpień 2007).

Poczyniono kilka wyjątków od sformułowanej w rozporządzeniu zasady, co budziło kontrowersje (podobnie jak i sam fakt tak restrykcyjnego podejścia do problemu). Wielu decydentów wskazuje na źródło problemu, którym nie był „nadmiar demokracji”, ale pieniądze, które znajdowały po cichu drogę do decydentów w Waszyngtonie (ibidem). Pojawiają się też głosy, że obecna regulacja spycha lobbing do szarej strefy, gdyż zachęca do nierejestrowania tej działalności. Z drugiej strony, postawa polityków takich jak Daniel Axelrod, starszy

doradca prezydenta Obamy, jest również zrozumiała: „nie można stosować wyjścia awaryjnego dla lobbystów, których się lubi, jednocześnie stosując przepisy w całości wobec tych, których się nie lubi. Ludziom bardzo trudno byłoby zrozumieć takie rozróżnienie” (Baker, 2009).

Jakie znaczenie ma fakt zatrudniania bądź niezatrudniania ekspertów pozarządowych przez administrację rządową? Po pierwsze, istotny jest sam fakt stworzenia regulacji, która stawia znak równości pomiędzy lobbystami i rzecznikami. Należy pamiętać, że bez względu na system prawny (precedensowy czy oparty o wykładnię) rozumienie pewnych zjawisk utrwała się poprzez definicje i orzecznictwo, zatem istotą zagadnienia jest tu wprowadzenie takiego a nie innego rozumienia działalności rzeczniczej.

Na gruncie polskim te uwarunkowania są również istotne. Polska ustawa lobbingowa jest przedmiotem powszechnej krytyki, a skuteczność rozwiązań krytykowana jest zarówno przez decydentów (Wielowieyska, 2009), jak i stronę społeczną. Wydarzenia związane z ujawnieniem nacisków w sprawie zmiany ustawy potocznie zwanej „hazardową” zwracają uwagę na presję, jaką wywierają lobbysci na decydentów w procesie stanowienia prawa. Te wszystkie okoliczności, w połączeniu z brakiem unormowań rozróżniających interesy partykularne od tych zorientowanych na dobro wspólne, mogą spowodować, że nowe regulacje będą bardziej restrykcyjne. Co więcej, restrykcje mogą objąć wszystkich uczestników debaty publicznej.

Miękkie rozwiązania, perspektywa inkluzywna – wyzwania dla Europy

W związku ze wskazanym we wstępie deficytem uczestnictwa zwiększanie zainteresowania obywateli procesami decyzyjnymi, a w efekcie uczestnictwa w tych procesach, stało się wielkim wyzwaniem dla struktur europejskich. Tutaj działania obejmują nie tylko instrumenty, ale i próby stworzenia systemu norm i zasad, w którym obywatele znaleźliby właściwą przestrzeń do artykulacji swoich poglądów na polityki wspólnotowe.

Jednym z instrumentów ułatwiających włączenie organizacji z krajów europejskich w procesy decyzyjne była do tej pory Agora Obywatelska – dwudniowe forum organizacji w Parlamencie Europejskim, które powołane z inicjatywy ówczesnego przewodniczącego PE Gerarda Onesty odbyło się dwukrotnie – w 2007 i 2008 r. Nie jest w zupełności pewne, czy Parlament obecnej kadencji utrzyma ten mechanizm. Organizacje parasolowe z krajów Europy będą zabiegać o to, by tak się stało. Wydaje się, że szczególny mandat do wspierania tego typu mechanizmów w parlamencie mają obecnie organizacje pozarządowe z Polski ze względu na sprawowaną obecnie przez Jerzego Buzka funkcję Przewodniczącego Parlamentu.

Oprócz instrumentów, których przyszłość wydaje się mimo wszystko niezagrożona, struktury wspólnotowe wypracowały dokumenty o różnym statusie, które opisują sferę dostępu obywateli do procesów decyzyjnych. Jest to np. opracowane przez Parlament Europejski *sprawozdanie z 4 grudnia 2008 w sprawie perspektyw rozwijania dialogu obywatelskiego w ramach Traktatu z Lizbony* (Grabowska, 2008), który w art. 9 nawołuje instytucje europejskie do „ustanowienia w drodze porozumienia międzyinstytucjonalnego wiążących wytycznych dotyczących powoływania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, metod organizowania konsultacji i ich finansowania, zgodnego z *Ogólnymi zasadami i minimalnymi standardami konsultacji z zainteresowanymi stronami* [komunikat KE (COM(2002)0704)]”.

Zatem mimo odniesienia do ogólnych zasad konsultacji dostrzegana jest potrzeba doprecyzowania, jak organizacje obywatelskie w specyficzny dla siebie sposób miałyby uczestniczyć w procesie kształtowania polityk wspólnotowych (Mazgal, sierpień 2009). Istotne jest, by organizacje dbały o żywotność tych dokumentów, lobbując za uszczegółowieniem zawartych w nich postulatów. Adresatem tych działań mogą być zarówno instytucje, jak i poszczególni eurodeputowani.

Europejskie podejście systemowe

Organizacje mają również swoje zasługi w przygotowywaniu dokumentów określających zasady dostępu do procesów decyzyjnych. Conference of International NGOs zajęła się przygotowaniem projektu Kodeksu partycypacji obywatelskiej w procesie decyzyjnym (INGO, 2009).

W konsultacjach Kodeksu brały udział organizacje parasolowe krajów europejskich (w tym OFOP). Zawiera on zarówno część normatywną, prezentującą ogólne zasady, jak i definicyjną, pokazującą różne etapy zaangażowania organizacji w debatę: od działań informacyjnych do partnerstwa w wypracowywaniu rozwiązań (Mazgal, sierpień 2009). Dla zobrazowania mnogości sytuacji, w których organizacje mogą brać udział w procesie decyzyjnym, a także jakimi metodami mogą to robić, część Kodeksu stanowi matryca partycypacji, przedstawiona w aneksie.

Pozornie jest to jeszcze jeden dokument, którego moc podlega dyskusji. Jednak całemu przedsięwzięciu nadaje wagi fakt, że Kodeks powstał pod auspicjami Rady Europy. Jest to w zamyśle narzędzie do zastosowania zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym czy lokalnym. Zatem oprócz ułatwienia organizacjom dostępu do wspólnotowych procesów decyzyjnych ma on potencjał ujednolicenia standardów tego dostępu w krajach europejskich.

Kodeks został zaakceptowany przez Komitet Ministrów na posiedzeniu nr 1068 (21 października 2009) poprzez osobną deklarację, w której czytamy: „Komitet

Ministrów uznaje wagę Kodeksu dobrych praktyk jako dokumentu referencyjnego dla Rady Europy oraz jako bazy wsparcia obywateli w ich zaangażowaniu w stanowienie polityk publicznych w krajach europejskich” (COE, 2009). Oznacza to, iż kraje europejskie muszą traktować ten dokument tak jak wszystkie inne dokumenty referencyjne.

INGO opracowała strategię wdrożeniową dla Kodeksu, która obejmuje okres od października 2009 do grudnia 2010 r. Strategia identyfikuje odpowiedzialnych za promowanie Kodeksu, adresatów działań i narzędzia promocji. Przewidziana jest też doroczna konferencja ewaluacyjna, oceniająca dokument i jego wdrażanie. Monitoring prowadzony będzie pod kątem możliwości przekształcenia dokumentu w prawny instrument Rady Europy (COE, 2009).

Interes własny jako element interesu ogółu

Organizacje zajmujące się rzecznictwem to podmioty uczestniczące zarówno w kształtowaniu polityk publicznych, jak i w ich wdrażaniu. Ustawia je to w podwójnej roli eksperta oraz wykonawcy zadań publicznych finansowanych z publicznych środków. Jest to zatem szczególnie delikatna sytuacja, w której organizacje, przy całej energii nakierowanej na rezultat korzystny dla ogółu społeczeństwa, mają wpływ na zmiany, które w efekcie je obejmą. Takich sytuacji nie da się uniknąć, np. jeśli stowarzyszenie bierze udział w dyskusji nad prawem do zrzeszania się.

Należy zaznaczyć, że nie są to sytuacje z definicji patologiczne. Istotę stanowi właściwe wyznaczenie granic między postulatami, które promują dobre praktyki i normatywne rozwiązania, a takimi, które mogą doprowadzić do konkurencyjnej przewagi. Przykładem jest tu np. zaangażowanie szkockiej federacji SCVO w konsultacje mechanizmu *Future Jobs Fund*. Udział w konsultacjach nie przeszkodził szkockiej organizacji parasolowej w założeniu konsorcjum, które następnie złożyło ofertę utworzenia miejsc pracy za środki pozyskane z Funduszu. Istotne były jasne procedury wewnętrzne, a następnie takie sformułowanie zasad przetargu, żeby każda ze stron miała równe szanse (Mazgal, lipiec 2009).

Dokumenty normujące relacje między sektorem publicznym i pozarządowym.

Ciekawy przykład udziału w dyskusji nad dokumentami mającymi bezpośrednio wpływ na organizacje są popularne na Wyspach Brytyjskich tzw. Białe Księgi. Są to opracowywane przez rząd dokumenty opisujące polityki publiczne, proponowane działania czy też problemy o szczególnym znaczeniu. Jednak w kształtowaniu ich treści i zakresu organizacje biorą czynny udział.

Sprawę komplikuje fakt, że Biała Księga opisuje bardzo wiele obszarów: zarówno czym jest III sektor, jak i w jakie relacje wchodzi on z sektorem publicznym. Dochodzą do tego propozycje konkretnych mechanizmów finansowych, wzajemnego uczenia się sektorów, wdrażania rozwiązań w dostarczaniu usług publicznych w oparciu o zasadę pomocniczości i wiele innych elementów. Są to dokumenty ideowe, i chociaż nie są prawnie wiążące, stanowią pewną bazę pojęciową stanowiącą punkt odniesienia do budowania mechanizmów współpracy i wdrażania innowacji w partnerstwie międzysektorowym.

Przykładem takiego dokumentu jest *Biała Księga wsparcia działalności wolontarystycznej i rozwoju relacji pomiędzy państwem a sektorem obywatelskim*, która powstała w 2000 r. w Irlandii. W dokumencie tym czytamy: „Ten rząd jasno deklaruje poprzez publikację Białej Księgi, że wyszliśmy poza pogląd, jakoby instytucje publiczne miały finansować organizacje jedynie ze względu na ich utylitarność, tj. dostarczanie usług, których państwo nie może bądź nie chce dostarczyć bezpośrednio z powodu braku zasobów. Traktujemy sektor wolontarystyczny i społeczny jako ważnego partnera w rozwoju ekonomiczno-społecznym. W demokracji nie chodzi tylko o dzień przeznaczony na głosowanie raz na kilka lat. Chodzi też o uczestnictwo w społeczeństwie i osobisty wkład w życie społeczne, w rozwój lokalnych społeczności czy w dobrostan społeczeństwa jako całości, ale też w odniesieniu do konkretnych grup znajdujących się w trudnej sytuacji.” (za NICVA, 2008, s. 10).

Ta deklaracja poprzedza bardziej szczegółowe określenie obszarów, w jakich wspierany ma być irlandzki sektor obywatelski i jakie mechanizmy mają usprawnić jego uczestnictwo w demokracji. Chodzi o rozwój mechanizmów konsultacji, wieloletnich programów finansowania, utworzenia jednostek współpracujących z organizacjami w stosownych agendach rządowych. Księga zawiera też obietnice natychmiastowej alokacji 7 milionów funtów na wsparcie infrastruktury sektora – sieci i federacji krajowych, miejskich Komisji Rozwoju, a także badań nad kondycją sektora pozarządowego w Irlandii.

Dokument opisuje również zasady partnerstwa międzysektorowego, w oparciu o następujące obszary: rozwój nowych usług, rzecznictwo, udział w kształtowaniu polityk publicznych, zlecenie zadań publicznych, monitorowanie i ewaluację wspólnych działań, a także negocjacje i dalszy rozwój partnerstwa z państwem.

Powstanie Białej Księgi może być zatem przykładem na skuteczną i właściwie prowadzoną reprezentację. Jednocześnie zaś, podobnie jak umowa społeczna (kompakt), jest to instrument dający podstawy do określenia obszarów, w jakich reprezentacja ma mieć miejsce, sposobów jej prowadzenia, jak i nierządki środków, jakie alokuje państwo na wspieranie podmiotów prowadzących rzecznictwo.

Niewątpliwie im mniejszy „ciężar prawny” mają dokumenty, tym większego zaangażowania i dojrzałości stron wymagają one przy implementacji. Z drugiej strony jednak, nie zawsze ucieczka w stronę wiążących prawnie rozwiązań jest opłacalna. Ponieważ Białe księgi i umowy społeczne wymagają relacji opartych na zaufaniu, są katalizatorem dobrych praktyk współpracy międzysektorowej. A te są nieodzowne, jeśli twarde regulacje mają być skutecznie i mądrze stosowane.

Konkurencja interesów

Warto zwrócić uwagę, jak w praktyce stosowane są normatywne aspekty samoregulacji. Ma to związek z wcześniejszą konstatacją, że występując w obrocie interesu ogólnego organizacje występują w rzeczywistości w imieniu interesu ogólnego tak, jak go same rozumieją. Innymi słowy, w rezultacie zdarza się, że organizacje konkurują, które rozumienie interesu publicznego w danej sprawie powinno zdominować agendę publiczną. Konkurencja interesów może powodować, że na znaczeniu tracą czynniki, jakie tradycyjnie uważamy za podwaliny demokracji: reprezentatywność i równe prawa udziału w debacie publicznej.

Lokalne kłopoty, globalne negocjacje

Przykładem na powyższe jest kampania związana z uzupełnieniem funduszu programu Banku Światowego o nazwie *International Development Association* (IDA) w latach 1992-93⁵. Kampania prowadzona przez organizacje pozarządowe – lokalne i międzynarodowe – stała się przedmiotem zainteresowania badacza Christophera L. Pallas⁶ ze względu na instrumenty i strategie zastosowane przez tych interesariuszy w odniesieniu do klasycznych teorii globalnego społeczeństwa obywatelskiego (Pallas, 2008). Negocjacje dotyczyły środków IDA przeznaczonych na budowę tamy na rzece Narmada w Indiach. Adwersarzami były organizacje ekologiczne, sprzeciwiające się budowie tamy, oraz rozwojowe, upatrujące w inwestycji szansy na rozwój regionu.

Analiza metod stosowanych w kampanii oraz jej przebiegu zawiera bardzo interesujące obserwacje. Po pierwsze, efektywność organizacji w zabieganiu o uwzględnienie ich interesów opierała się na kombinacji doświad-

⁵ IDA, utworzone w 1960 r., jest ramieniem Banku Światowego odpowiedzialnym za udzielanie najbiedniejszym krajom świata pożyczek rozwojowych pod określonymi warunkami. Klasyczna pożyczka ma 10-letni okres zawieszenia spłat, 40-letni okres spłaty i niewielkie odsetki. Ponieważ zwrot jest niski i następuje powoli, fundusze IDA muszą być uzupełniane co 3 lata.

⁶ Christopher L. Pallas jest doktorantem Centre for Civil Society, Department of Social Policy London School of Economics and Political Science.

czenia i zasobów. Związany z możliwą reformą Banku Światowego lobbying w imieniu niektórych z organizacji ekologicznych, które stanowiły mniejszość w sporze o Narmadę, prowadzony był w Kongresie już od roku 1983. W roku 1987 Fundacja Motta zaprosiła kilka z nich do utworzenia wspólnej strategii wymuszenia reform BŚ. Na wdrożenie planu, jaki opracowały, Fundacja przekazała im grant w wysokości 1,8 mln dolarów w latach 1987-92 (Pallas, op.cit.).

Źródłem utożsamiania skuteczności z demokracją jest często reglamentacja kontaktu z decydentami, która wzmacnia konkurencję między organizacjami. W efekcie, jeżeli decydenci słyszą jedynie argumenty jednej strony, mogą uznać je za stanowisko odzwierciedlające konsensus w środowisku rzeczników. Przykład kampanii wokół IDA pokazuje, jak ważne jest uwzględnienie negocjacji wewnątrz środowiska w strategii legitymizacji działań rzeczniczych.

Dodatkową kwestią jest wpływ sponsorów działań rzeczniczych na ich agendę. Dokręcając kurek w jednych sprawach i puszczając szerszy strumień środków w innych, są oni w stanie wpływać na zakres debaty publicznej. Dlatego też w interesie organizacji jest taka dywersyfikacja finansowania działań rzeczniczych, żeby wpływy interesariuszy wzajemnie się równoważyły. Nie mniejsza odpowiedzialność spoczywa na sponsorach, zarówno prywatnych, jak i publicznych, którzy w przemyślany sposób (także w porozumieniu z organizacjami rzeczniczymi) powinni kształtować programy grantowe wspierające ten obszar działania organizacji.

Politycy i administracja jako adresaci działań rzeczniczych

Zarówno politycy, jak i funkcjonariusze administracji publicznej, mogą być adresatami działań rzeczniczych. Wybór, do kogo skierować postulaty, należy do reprezentanta i zwykle oparty jest o przesłanki funkcjonalne – kto zajmuje się danym problemem na konkretnym etapie jego rozwiązywania. Decyzje te najczęściej są zatem kształtowane przez specyfikę systemu decyzyjnego.

Czasem też organizacje szukają wsparcia swoich postulatów w instytucjach lub strukturach (w tym określonych ugrupowaniach politycznych), na których przychylność mogą liczyć w danej sprawie. Innymi słowy, szukają sił chętnych i zdolnych ponieść ich postulaty, które niekoniecznie bezpośrednio odpowiadają za decyzje w danych sprawach, co jeden z respondentów badania nad legitymizacją działań organizacji określił mianem „quasi-polityzacji sektora” (Mazgal, wrzesień 2009, s. 17).

Jednak czasem wybór ten nie jest oczywisty. Ma to szczególne znaczenie w przypadku, gdy przedmiotem działań reprezentantów nie jest interwencja w sprawie będącej już przedmiotem zainteresowania polityków czy administracji,

ale działania mające na celu zmianę postaw czy lepsze zrozumienie procesów zachodzących w sektorze. Cechą rozwiniętego mechanizmu debaty publicznej jest jej ciągłość, a organizacje zabiegające o nią często same inicjują dyskusję, by zidentyfikować wyzwania, zanim przerodzą się one w problemy.

Przykłady pokazują, że w takich sytuacjach wybór pada na polityków. To oni są motorami zmian i ich postawa decyduje o zawartości agendy, nad której wdrożeniem następnie pracują urzędnicy. Działania prowadzone w Nowej Zelandii dobrze obrazują to myślenie. ANGOA, federacja nowozelandzka, organizuje śniadania z politykami (Hanley, Maebiru-Boki, 2008, s. 9). Celem tych odbywających się 3-4 razy do roku spotkań jest wymiana informacji i dyskusja nad ogólnymi zagadnieniami, nie mają one zatem charakteru doraźnej interwencji. Zapraszani na nie są przedstawiciele organizacji oraz wszystkich partii politycznych. Jednocześnie nie zaprasza się na nie urzędników, ze względu na wskazane powyżej cele.

Podobne znaczenie dla zmiany postaw miały działania NENO, estońskiej federacji organizacji pozarządowych (NENO, 2007). Przed wyborami parlamentarnymi w 2007 r. NENO wystosowała do kandydatów na posłów manifest organizacji pozarządowych. Zakresem postulatów manifest przypominał nieco białą księgę. Organizacje wносиły m.in. o opracowanie wytycznych do udziału w procesie legislacyjnym, program staży w organizacjach dla licealistów, wsparcie działań organizacji infrastrukturalnych, system wsparcia wolontariatu z budżetu, program finansowo wspierający start-upy (nowo powstałe organizacje), a także zniesienie limitów na odpisy darowizn czy umożliwienie zawierania kontraktów długoterminowych.

Popularyzacja manifestu obejmowała spotkania z partiami, przygotowywanie organizacji do zadawania pytań podczas tych spotkań oraz zaangażowanie mediów w debatę. Dzięki szeroko zakrojonym działaniom wiele z postulatów uwzględniono w programie koalicji rządzącej w 2007 r.

Obie organizacje nie uciekają od rozmów z urzędnikami. Jednak zawsze wtedy, gdy chodzi o budowanie relacji i zmiany postaw, to politycy są lepszymi adresatami działań reprezentantów. Jednocześnie wyzwaniem staje się uniknięcie quasi-politycznej pułapki. Zarówno nowozelandzka, jak i estońska federacja zrezygnowały z wyróżniania żadnego ugrupowania i nie nagradzając przychylności polityków innym ich traktowaniem. Z kolei polityków do udziału w debacie publicznej motywuje fakt, że koledzy z konkurencyjnych ugrupowań też w niej uczestniczą. Czasem dobrym momentem do przedstawienia konkretnych rozwiązań jest kampania wyborcza, często jednak żmudna praca nad większym uwzględnieniem roli organizacji w debacie publicznej ma miejsce w okresach między wyborami.

Podsumowanie

Reprezentacja interesu publicznego przez organizacje pozarządowe niesie ze sobą tyleż możliwości, co wyzwań i pułapek. W oparciu o istniejące regulacje organizacje powinny znaleźć sobie w debacie publicznej miejsce, którego nie będą dzielić z komercyjnymi lobbystami. Następnie muszą dobrze zidentyfikować kluczowych dla siebie interesariuszy oraz zadbać o legitymizację swoich postulatów i rozliczalność działań. W Europie mogą opierać się o rozwiązania przygotowywane na poziomie wspólnotowym, gdzie rola organizacji w debacie i w procesie decyzyjnym jest coraz lepiej rozumiana i definiowana.

Pułapką czekającą na reprezentantów zorganizowanych obywateli jest pokusa przedłożenia swojej definicji dobra wspólnego nad negocjowanie rozwiązań będących wypadkową różnych odczytań tego pojęcia. Istotną rolę odgrywa tu edukowanie zarówno beneficjentów działań, jak i sponsorów co do tego, jakie racje powinny kształtować powszechnie akceptowaną agendę dobra wspólnego. Jednocześnie w dyskusji nad interesem sektora jako całości organizacje powinny odpowiedzialnie podchodzić do własnych korzyści i uprzywilejowania, jakie daje przewaga konkurencyjna polegająca na udziale w kształtowaniu polityk, których są one następnie beneficjentem.

Jednocześnie rola, jaką pełnią organizacje pozarządowe w uwspólnieniu priorytetów w debacie publicznej, sprzyja zwiększeniu jej przejrzystości oraz rzeczywistemu udziałowi obywateli w kształtowaniu rzeczywistości. Dlatego też rzecznicza rola organizacji będzie zyskiwać na znaczeniu, podobnie jak konieczność dopracowania wymogów, ram i form reprezentacji interesów przez organizacje pozarządowe.

Aneks

Matryca metod i sposobów udziału organizacji w procesie decyzyjnym (INGO, 2009)

Partnerstwo	międzysektorowa grupa robocza	współtworzenie projektu	wspólne podejmowanie decyzji	partnerstwa strategiczne	grupy robocze i komitety stałe	grupy robocze i komitety stałe
Dialog	wysłuchania publiczne i konferencje uzgodnieniowe, osoba do kontaktów z ramienia rządu	wysłuchania publiczne i panele Q&A, seminaria eksperckie, międzysektorowe komitety i ciała doradcze	otwarte sesje plenarne i posiedzenia komisji	seminaria budujące umiejętności i potencjał	grupy robocze i komitety stałe	seminaria i fora dyskusyjne
Konsultacje	petycje, konsultacje online i inne nowe technologie	wysłuchania publiczne i panele Q&A, seminaria eksperckie, międzysektorowe komitety i ciała doradcze	otwarte sesje plenarne i posiedzenia komisji	spotkania, konferencje, fora, seminaria	mechanizmy udzielania informacji zwrotnej	konferencje, spotkania, konsultacje online
Informacja	wolny i łatwy dostęp do informacji, badania, kampanie i lobbying, strona internetowa z kluczowymi dokumentami	wolny i łatwy dostęp do dokumentów, strona internetowa z kluczowymi dokumentami, kampanie i lobbying aktualizacje na stronie internetowej, wnioski z badań	kampanie i lobbying	wolny i łatwy dostęp do informacji, strona internetowa z informacjami na temat, e-mailing z ważnymi informacjami, publiczne procedury przetargowe	wolny i łatwy dostęp do informacji, zbieranie studiów przypadku, ewaluacja, badania	wolny i łatwy dostęp do informacji
Poziom partycypacji	Ustalanie priorytetów	Tworzenie założeń / projektu	Podjęcie decyzji	Implementacja	Monitoring	Wprowadzenie zmian
Etap procesu decyzyjnego						

Bibliografia

- Baker P., *Nonprofit Groups Seeking Exceptions to Lobby Rule*, the New York Times (online edition), April 21st, 2009
- Bauman Z., *Wolność i bezpieczeństwo: niedokończona historia burzliwego związku*, w: Zindywidualizowane społeczeństwo, GWP Gdańsk 2008
- Boni M. (red.), *Wyzwanie 9: Sprawne Państwo*, w: Raport Polska 2030 Wyzwania Rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009
- Brown L. D., *Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges*, Working Paper no. 32, Jagadananda and Hauser Center for Non-profit Organizations, Johannesburg 2007
- Council of Europe, *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process* oraz *Promotion And Implementation Strategy For The Code Of Good Practice For Civil Participation In The Decision-Making Process*, w: http://www.coe.int/t/ngo/code_good_prac_en.asp, październik 2009; oraz http://www.coe.int/t/ngo/Articles/CONF_PLE_2009_CODE2_en.asp, październik 2009
- Chmielarz A., *Działalność lobbingsowa w procedurze ustawodawczej w Polsce – rozważania w zakresie teorii, prawa i praktyki*, w: Studia Prawno-Ekonomiczne TOM LXXV, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2007
- Estonian Civil Society Development Concept; informacje na: <http://www.ngo.ee/1030>
- Frączak P., *Wstęp. Rzecznictwo w organizacjach pozarządowych*, w: Frączak P., Mazgal A., *Rzecznictwo krok po kroku – jak się organizować, ustalać stanowiska oraz skutecznie dopominać się o swoje prawa*, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2007
- Grabowska G. (red.), *Sprawozdanie z dn. 4 grudnia 2008 w sprawie perspektyw rozwijania dialogu obywatelskiego w ramach Traktatu z Lizbony*, Parlament Europejski, Komisja Spraw Konstytucyjnych, 2008
- Hanley P., Maebiru-Boki S., *National Associations experiences in improving the terms of engagement with government: Pacific Experiences*, Affinity Group of National Associations, CIVICUS World Alliance For Citizen Participation, 2008
- INGO, *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process – provisional document approved by the Conference of INGOs at its meeting on 29th April 2009*, Conference of INGOs of the Council of Europe, http://www.coe.int/t/e/ngo/public/Code_of_Good_Practice_en.pdf, Strasbourg (2009)

- Mazgal A., *Zdrowa równowaga*, portal www.ngo.pl z 16 lipca 2009, link: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/467219.html>
- Mazgal A., *Lobbing a organizacje obywatelskie*, Tezy do dyskusji nr 9, Stowarzyszenie Dialog Społeczny, Warszawa, sierpień 2009
- Mazgal A., *In search of Models for National Associations' Operations Based on Legitimacy, Accountability and Transparency*, CIVICUS AGNA Discussion Paper on Legitimacy, Transparency and Accountability of National Associations, wrzesień 2009
- NENO, *Manifesto prior to the Parliamentary Elections in 2007*, Network of Estonian Nonprofit Organizations, <http://www.ngo.ee/28224>, Tallinn 2007
- NICVA, *The potential for a White Paper on the relationship between government and the voluntary and community sector in Northern Ireland*, Northern Ireland Council of Voluntary Action, 2008
- Pallas, Ch. L., *Civil Society and North-South Power: Balancing the Scales or Tilting Them?*, Department of Social Policy, London School of Economics and Political Science, 2008
- Uziębło P., *Demokracja Partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009
- Wielowieyska D., *Lobbing powinien być działalnością zawodową*, rozmowa z Julią Piterą, Radio Tok FM, 2009-10-23, ostatnia aktualizacja 2009-10-23 09:22:36
- Wódz J., Wódz K., *Partnerstwo społeczne i kultura dialogu – droga do przezwyciężenia deficytu demokratycznego w UE*, w: *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, red. Wódz K., Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007

Źródła prawa:

- Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U.2003.96.873
- Ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa, Dz.U.2005.169.1414

Krajowe federacje organizacji pozarządowych: finansowanie oraz wpływ na politykę publiczną

Julia Wygnańska

Metodologia i podziękowania

Praca powstała w oparciu o analizę dostępnych opracowań oraz niestrukturyzowanych wywiadów prowadzonych za pomocą poczty elektronicznej z wybranymi przedstawicielami krajowych federacji podobnych do OFOP-u. Lista publikacji (bibliografia) znajduje się w przypisach dolnych, lista kluczowych informatorów poniżej. Opracowanie ma charakter teoretyczny, na potrzeby jego przygotowania nie były prowadzone badania empiryczne, które z pewnością pozwoliłyby na jego pogłębienie. Przeprowadzone wywiady miały charakter pomocniczy.

Informatorzy:

(The author would like to acknowledge the support of people mentioned below who helped in preparation of the paper by providing important information.)

Heinz Schoibl, Prezydent, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe BAWO (Związek Robotniczy Organizacji Wspierających Ludzi Bezdomnych), Austria

Stian Slotteroy Johnsen, Frivillighet Norge (Norweska Federacja Organizacji Wolontarystycznych), Norwegia

Dave Henderson, Koordynator, Association of Non-Governmental Organizations of Aotearoa ANGOA (Stowarzyszenie Organizacji Pozarządowych z Nowej Zelandii), Nowa Zelandia

Martinas Zaltauskas, Nevyriausybinu Organizacijų Informacijos IR Paramos Centras, NISC (Centrum Informacji i Wspierania Organizacji Pozarządowych), Litwa

Alari Rammo, Eesti Mittelulundusuhingute ja Sihtasutuste Liit, NENO (Sieć Estońskich Organizacji Pozarządowych), Estonia

Jan Herbst, Stowarzyszenie KLON/JAWOR

Wstęp

Nie sposób dywagować o krajowych federacjach organizacji pozarządowych i ich wpływie na politykę publiczną bez pokazania szerokiego kontekstu ich działania. Zobowiązują do tego szczytne i daleko idące cele, które sobie stawiają fe-

deracje (budowanie społeczeństwa obywatelskiego), oraz rola polityki publicznej w kształtowaniu życia obywateli i mieszkańców państw. Chociaż tytułową kwestię można przedstawić za pomocą opisu kilku narzędzi stosowanych przez organizacje pozarządowe i procedur regulujących planowanie polityki publicznej, w tym opracowaniu skoncentrowano się raczej na kontekście, którego znajomość ma umożliwić czytelnikowi lepsze zrozumienie zjawisk, technik i terminów, z którymi prawdopodobnie już wielokrotnie miał okazję się zetknąć.

Nie jest ambicją autorki dokonanie pełnego przeglądu sposobów wywierania wpływu przez krajowe federacje NGO i sposobów ich finansowania, a następnie skatalogowanie ich w uporządkowany sposób. Przedstawiono natomiast przykłady zaczerpnięte z praktyki kilku wybranych federacji krajowych, m.in. norweskiej, litewskiej, nowozelandzkiej oraz branżowej austriackiej (bezdomność) i europejskiej federacji organizacji na rzecz ludzi bezdomnych FEANTSA.

Rozdział I. Opracowanie rozpoczyna się od rozdziału skrótowo przedstawiającego europejską mozaikę krajowych federacji i misji, dla których się zawiązują. Z analizy tych misji wyłania się obraz federalizacji jako sposobu na uwspólnianie i reprezentowanie interesów trzeciego sektora. Takie podejście czerpie z teorii państwa, w którym funkcjonują trzy sektory: publiczny – obejmujący administrację publiczną wszystkich szczebli, prywatny – obejmujący podmioty prywatne, których celem jest generowanie zysku dla właścicieli, i pozarządowy (zwany również trzecim) – tworzony przez organizacje działające na rzecz celów społecznych i dobra wspólnego.

Teorii tej przeciwstawiono perspektywę „zarządzania” (ang. *governance*) i „sieci zarządzania” (ang. *governance networks*), w ramach której już nie podział na sektory wyznacza role dla poszczególnych interesariuszy, ale ich wiedza i doświadczenie w kwestii skomplikowanych problemów społecznych nękających współczesne społeczeństwa. Zasoby te są wnoszone na forum międzysektorowej i międzyinstytucjonalnej współpracy aktorów społecznych ze wszystkich sektorów. Federacje organizacji pozarządowych stają się bardzo istotnym, choć nie jedynym i pewnie możliwym do zastąpienia, partnerem dla współczesnych rządów zmuszonych do odejścia od hierarchicznego „rządzenia” w stronę horyzontalnego „zarządzania”.

Rozdział II. Konieczność zarządzania państwem poprzez wieloinstytucjonalne sieci implikuje potrzebę zapewnienia szerokiego uczestnictwa interesariuszy, którego elementem może być dbałość – także finansowa – o istnienie federacji organizacji pozarządowych, bowiem biorą one na siebie część trudnego procesu negocjowania rozwiązań między aktorami społecznymi kierującymi się różnymi, często sprzecznymi, wartościami. Dzięki nim na forum „sieci zarządzania” trafia już częściowo gotowy produkt. W tym kontekście przedstawiono fakty i rozważania o finansowaniu krajowych federacji oraz przykłady rozwiązań stosowanych na świecie.

Rozdział III. Następnie wychodząc od pojęć „polityka społeczna” i „polityka publiczna” określono znaczenie terminu „cyklicznego procesu polityki publicznej” w kontekście teorii „sieci zarządzania”, definiując również w duchu tej teorii pojęcia często stosowane w Polsce w odniesieniu do tej tematyki, m.in. „rzecznictwo” i „konsultacje społeczne”. Po zarysowaniu perspektywy teoretycznej i praktycznej przedstawiono krótko – koncentrując się bardziej na etapie planowania niż implementacji – konkretne narzędzia, za pomocą których federacje organizacji pozarządowych mogą wpływać na proces kształtowania polityki publicznej.

Rozdział IV. Ponieważ w opracowaniu przytaczanych jest wiele przykładów i rozwiązań pochodzących spoza Polski, na koniec poruszono kilka kwestii (struktura trzeciego sektora, model planowania polityki publicznej), które należy wziąć pod uwagę czyniąc porównania międzynarodowe, w szczególności próbując przenosić rozwiązania z innych krajów na grunt polski.

Zleceniodawca

Opracowanie powstało na zamówienie Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych OFOP, organizacji zainteresowanej pogłębieniem wiedzy o możliwościach wywierania wpływu na politykę publiczną, a także sposobami finansowania działalności takich federacji w Europie.

I. Krajowe federacje w Europie

Wewnętrzne zróżnicowanie jest naturalną cechą trzeciego sektora. Organizacje pozarządowe kielkują w miejscach zaniedbanych i omijanych przez państwo, niebudzących zainteresowania aktorów prywatnych nastawionych na zysk. Nisze te istnieją w wielu sferach życia społecznego, chociaż w niektórych obszarach jest ich zdecydowanie więcej (np. pomoc społeczna). Organizacje pozarządowe są w stanie je zagospodarować dzięki unikalnej zdolności dostosowania się do najdziwniejszych warunków (również finansowych) i dowolności w doborze narzędzi działania. Tym samym wypełniają istotne funkcje w społeczeństwie, co więcej, robią to w sposób sam w sobie wartościowy: mobilizując obywateli do działania na rzecz dobra wspólnego. Z niszowych inicjatyw grup ludzi powstaje sektor pozarządowy zwany również wolontarystycznym lub trzecim. Jego partnerem jest sektor państwowy, który oczywiście składa się z mniejszych podmiotów, jednak wiele istotnych spraw można załatwić jedynie w interakcji między sektorami. Po stronie trzeciego sektora pojawia się problem reprezentacji – po stronie państwa problem ten jest rozwiązany konstytucyjnie i ustawowo (parlament, rząd, prezydent).

W wielu krajach powoływane są krajowe federacje organizacji pozarządowych zwane również stowarzyszeniami krajowymi (ang. *national associations*), po-

zarządowymi sieciami czy radami organizacji wolontarystycznych (ang. *councils of voluntary organizations*) – patrz Tabela 1. Działają jako niezależne organizacje pozarządowe posiadające własną osobowość prawną (np. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych OFOP, National Council of Voluntary Organizations NCVO) lub nieformalne sieci scalone umową partnerską (np. litewska Krajowa Koalicja Organizacji Pozarządowych z sekretariatem prowadzonym przez Centrum Informacji i Wspierania Organizacji Pozarządowych NISC). Zdarza się, że członkami federacji krajowych są mniejsze federacje, regionalne (np. BAWO) i branżowe.

Federacje krajowe zrzeszają się na poziomie międzynarodowym. Przy CIVICUS funkcjonuje Grupa Robocza Krajowych Stowarzyszeń AGNA, w Europie w lipcu 2009 roku ogłoszono powołanie nieformalnej Europejskiej Sieci Krajowych Stowarzyszeń ENNA (*Mazgal, 2009*). Członkami AGNA jest 58 federacji z całego świata, w tym 11 federacji europejskich (CIVICUS AGNA, 2006). Relacje dotyczące ENNA wspominają o udziale 15 stowarzyszeń krajowych o statusie partnerów.

Tabela 1. Krajowe federacje organizacji pozarządowych w Europie

Kraj	Nazwa federacji krajowej	Adres WWW	Członkostwo w międzynarodowych federacjach
Anglia	National Council for Voluntary Organisations, NCVO	www.ncvo-vol.org.uk	AGNA*, ENNA**
Austria	The World of NGOs	www.ngo.at	AGNA, ENNA
Cypr	Pan-Cyprian Volunteerism Centre		ENNA
Estonia	Network of Estonian Nonprofit Organizations, NENO	www.ngo.ee	AGNA, ENNA
Hiszpania	Plataforma ONG Acción Social	www.plataformaongs.org	AGNA, ENNA
Irlandia	The Wheel	www.wheel.ie	AGNA, ENNA
Irlandia Północna	Northern Ireland Council for Voluntary Action, NICVA	www.nicva.org	ENNA
Litwa	NGO Information and Support Centre, NISC	www.nisc.lt	AGNA, ENNA
Łotwa	Civic alliance	www.nvo.lv	AGNA, ENNA
Malta	NVO National Federation of NGOs of Malta (NFM)		ENNA
Niemcy	Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)		ENNA
Norwegia	Frivillighet Norge	www.frivillighetnorge.no	ENNA

Polska	Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych OFOP	http://www.ofop.eu	AGNA, ENNA
Portugalia	Entrajuda		ENNA
Rumunia	Civil Society Development Foundation (CSDF)		ENNA
Słowenia	Malta Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (CNVOS)		ENNA
Szkocja	Scottish Council for Voluntary Organisations, SCVO	www.scvo.org.uk	AGNA, ENNA
Serbia	Serbia Civic Initiatives/ Federation of NGOs of Serbia	www.gradjanske.org	AGNA
Turcja	Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV)		ENNA

* *Affinity Group of National Associations, AGNA przy CIVICUS.*

** *European Network of National Associations, ENNA*

Proces zawiązywania się międzynarodowych federacji jest analogiczny do procesu, który stoi za powstaniem federacji krajowych. Przedstawiciele organizacji spotykają się w ramach międzynarodowych grup roboczych, np. AGNA przy CIVICUS, wymieniają informacje i nawiązują kontakty, na bazie których podejmują dalsze inicjatywy, np. wspólnie realizują projekt zaczynając od napisania wniosku (jak w przypadku SCVO i OFOP na spotkaniach powstającej sieci ENNA), wspólnie prowadzą badanie itd. W dalszej kolejności inicjatywy te dojrzewają do formalnej federalizacji.

Misje krajowych stowarzyszeń

Federacje starają się ująć istotę swojego funkcjonowania w krótko sformułowanej misji, dodatkowo uściślonej poprzez bardziej konkretne cele. Większość federacji podkreśla, iż celem ich działania jest budowanie silnego społeczeństwa obywatelskiego. Jednak nieco inaczej rozkładają akcenty. NCVO definiuje społeczeństwo obywatelskie w następujący sposób:

„Społeczeństwo obywatelskie jest przestrzenią, w której ludzie zbierają się, aby doprowadzić do zmiany na lepsze w swoim życiu i życiu innych ludzi – dla wzajemnego wsparcia, realizowania wspólnych interesów, załatwiania spraw, na których im zależy, lub po prostu dla zabawy i z przyjaciółmi. To przestrzeń, w której »ja« zaczyna przeistaczać się w »my«.”¹

NCVO, podobnie jak bliźniacze instytucje w pozostałych krajach Wielkiej Brytanii, wprost zaznacza w swojej misji, iż ich celem jest budowanie tak zdefiniowanego społeczeństwa obywatelskiego. Instytucje te w dalszej kolejności podkreślają, że sektor wolontarystyczny i wspólnotowy są jego „podstawową i żywotną częścią”. Inne federacje, np. polski OFOP czy estońska NENO, pod-

¹ <http://www.ncvo-vol.org.uk/about-vision-civil-society-framework-action>, data pobrania: 31.03.2010.

kreślają w pierwszym rzędzie znaczenie istnienia organizacji pozarządowych, wskazując w dalszej kolejności ich rolę w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego: Misją OFOP jest „budowanie silnego i wiarygodnego sektora pozarządowego jako niezbędnego elementu istnienia społeczeństwa obywatelskiego”.² „NENO jest organizacją stworzoną dla wdrażania i ochrony wspólnych interesów estońskich organizacji non-profit przytku publicznego”³.

Norweska federacja Frivillighet Norge podkreśla istotę dialogu między sektorami:

„Misją stowarzyszenia jest koordynowanie dialogu sektora wolontarystycznego z władzami w sprawach istotnych dla sektora, a także nagłaśnianie opinii sektora zarówno wśród władz, jak i opinii publicznej. Innym ważnym zadaniem jest przygotowywanie informacji i udzielanie porad organizacjom członkowskim.”⁴

Mimo faktu, iż misja części federacji jest szersza, bowiem dotyczy budowania społeczeństwa obywatelskiego, innych jest węższa i bardziej techniczna, bowiem została sprowadzona do wzmacniania trzeciego sektora, funkcje federacji są podobne: wspieranie i reprezentowanie członków oraz zabieranie głosu w imieniu sektora pozarządowego na forum publicznym. Często celem tej działalności jest doprowadzenie do określonych zmian w prawie i rządowych programach regulujących życie społeczne, w szczególności w sferze bezpośrednio dotyczącej organizacji pozarządowych. Zawsze oznacza to konieczność angażowania się w debatę z pozostałymi sektorami, której istotą jest planowanie tzw. polityki publicznej.

Jednak na politykę publiczną można wpływać nie tylko poprzez ustanowienie i działalność sformalizowanych krajowych federacji organizacji pozarządowych. Narzędzi, o których jest mowa w rozdziale III, mogą używać inni aktorzy społeczni, np. pojedyncze organizacje pozarządowe o ugruntowanej pozycji, charyzmatyczni liderzy lobbujący na rzecz istotnych rozwiązań, parlamentarne grupy i zespoły na rzecz trzeciego sektora czy czasowo zawiązywane koalicje organizacji prowadzące kampanię na rzecz załatwienia jednej wspólnej kwestii. Od sytuacji danego kraju (specyfiki procesu planowania polityki publicznej, struktury trzeciego sektora) będzie zależał dobór najbardziej efektywnego sposobu wywierania wpływu. Nie zawsze najmocniejsze atuty będą w rękach federacji organizacji pozarządowych. Nie można też stawiać znaku równości pomiędzy organizacjami pozarządowymi i społeczeństwem obywatelskim. Może się zdarzyć, że budowanie silnej federacji NGO nie będzie oznaczało budowania silnego społeczeństwa obywatelskiego.

² http://www.ofop.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=38&Itemid=86

³ <http://www.ngo.ee/1057>

⁴ Korespondencja autorki.

Od „rządzenia” do „zarządzania”

Z punktu widzenia rządu wszystkie sposoby włączania się organizacji pozarządowych w proces planowania i realizacji polityki publicznej powinny być pożądane. W sposób szczególny podkreślają to badacze zajmujący się tzw. „governance” (przegląd literatury przedmiotu w: Klijn, 2008). Wynika to z postępującej dywersyfikacji problemów i występowania często sprzecznych wartości, którym trzeba na co dzień w ramach polityki publicznej stawiać czoło. Tradycyjny model rządzenia hierarchicznego okazuje się niewystarczający, bowiem współczesne problemy często wykraczają poza zasięg działania instytucji publicznych. Zjawisko to jest widoczne również w Polsce, gdzie często wspomina się o „resortowości” działań państwa, stojącej na przeszkodzie adresowaniu problemów wymagających zaangażowania instytucji z różnych resortów, np. włączanie do społeczeństwa rodzin wychowujących dzieci z całościowymi zaburzeniami rozwoju (m.in. z autyzmem) wymaga działań zarówno w obszarze zdrowia, edukacji, jak i pracy. Skuteczne likwidowanie problemu bezdomności jest możliwe tylko przy współpracy jeszcze szerszego grona „resortów” (pomoc społeczna, praca, mieszkalnictwo, zdrowie, służby bezpieczeństwa itd.). Aby sprostać takim wyzwaniom, rządy muszą odchodzić od modelu „rządzenia” do bardziej horyzontalnego „zarządzania” (ang. *governance*):

„Ostatnimi laty rządy stały się bardziej zależne od aktorów społecznych ze względu na rosnącą złożoność wyzwań, którym muszą stawiać czoło. Wiele z nich oznacza konieczność godzenia sprzecznych wartości, a poradzenie sobie z nimi wymaga rządów aktywnych na wielu poziomach i bardziej horyzontalnych (Kickert et al. 1997; Sørensen and Torfing 2007). Dlatego różni aktorzy muszą być włączani w proces projektowania i wdrażania polityki publicznej. Aktorzy prywatni, sojusze społeczne i obywatele dysponują ważnymi zasobami, mają także zdolność obstrukcji programów polityki publicznej. Obecnie wyłącznie poprzez wspólne działania można rozwiązywać problemy będące przedmiotem polityki publicznej.” (Klijn, 2008).

Przy rosnącej złożoności problemów, z jakimi mają do czynienia współczesne społeczeństwa, i jednoczesnym pojawianiu się aktorów społecznych wydatnie uzupełniających działania instytucji państwowych legitymizowanie instytucji państwowych tylko poprzez Konstytucję i proces demokratycznych wyborów odbywanych raz na jakiś czas okazuje się niewystarczające. Konieczne jest dodatkowe umocowanie w określonym sposobie sprawowania władzy, opartym o współpracę z aktorami społecznymi. W literaturze wprowadza się termin tzw. „sieci zarządzania” (ang. *governance networks*). Odchodzi się od podziału na sektory, z których każdy ma ściśle przypisaną rolę, np. państwo wytwarza regulacje, biznes napędza wzrost gospodarczy i generuje zyski, a organizacje pozarządowe zajmują się powstającymi

w całym procesie lukami. Już nie „rządzenie”, tylko „zarządzanie” odbywa się w ramach sieci tworzonych przez aktorów z różnych sektorów działających wspólnie:

„»Zarządzanie« to proces, który zachodzi w ramach »sieci zarządzania«. Stosujemy ten termin do opisanie procesu planowania i wdrażania polityki publicznej poprzez sieci relacji pomiędzy rządem, biznesem i aktorami społeczeństwa obywatelskiego. Takie zjawiska jak partnerstwa publiczno-prywatne czy interaktywne planowanie polityki publicznej należy uznać za jedną z form »sieci zarządzania«. Sieci zarządzania opierają się o wzajemne zależności, niekoniecznie zakładające równe pozycje, pomiędzy aktorami ze sfery publicznej, prywatnej i pozarządowej.” (Klijn, 2008).

Wśród powodów pojawiania się takich sieci wymienia się ograniczoność zasobów i potrzebę świadczenia bardziej zintegrowanych usług, a także prosty fakt, iż łącząc zasoby i wiedzę różnych interesariuszy łatwiej jest wypracować skuteczniejsze rozwiązania (Klijn, 2008).

Na krajowe federacje organizacji pozarządowych i ich udział w procesie polityki publicznej trzeba patrzeć w szerszym kontekście „sieci zarządzania”, bowiem takie są obecnie filary „zarządzania” państwem. Należy jednak podkreślić, iż krajowe stowarzyszenia powinny być rozpatrywane jako jeden z elementów sieci – pełna sieć obejmuje również instytucje państwowe i przedstawiciele biznesu. Narzuca to wszystkim aktorom obowiązek współpracy i dbałość o jak najpełniejsze w niej uczestnictwo. Zarządzanie poprzez sieci nie jest „samograjem” – wszyscy autorzy zajmujący się tym fenomenem są zgodni: wymaga ono rządu aktywnego, choć w inny sposób:

„»Sieci zarządzania« muszą być stale dokarmiane, jeśli mają przynieść swoim uczestnikom satysfakcjonujące rezultaty. Przedmiotem zabiegów powinno być podtrzymanie aktywności oraz reaktywacja poszczególnych aktorów, rozwijanie i utrzymywanie zainteresowania przedmiotem wśród aktorów oraz stwarzanie możliwości dalszych interakcji.” (Klijn, 2008).

Jeśli grupa interesariuszy, w szczególności organizacje pozarządowe, które z natury są heterogeniczne również w kwestii wartości, którymi się kierują, proponuje mechanizm wypracowywania wspólnego stanowiska i reprezentowanie go wobec innych aktorów, jest to z punktu widzenia „zarządzania” bardzo pożądany fakt, ułatwiający dalszy proces dochodzenia do rozwiązań na forum pełnej sieci. Z tego punktu widzenia kwestię finansowania federacji należy rozpatrywać nie tylko w kategoriach interesu jej samej i skupionych w niej organizacji, ale także interesu instytucji publicznych, rządu oraz w ostatecznym rozliczeniu – interesu państwa, którego celem jest dobro jego obywateli i mieszkańców. Takie podejście nakłada jednak na federacje ogromną odpowiedzialność, której sprostanie wymaga spełniania najwyższych standardów przejrzystości działa-

nia, reprezentatywności, demokratycznego wypracowywania stanowisk oraz stosowania określonego procesu decyzyjnego. Nie każda krajowa federacja od razu spełnia takie standardy.

II. Finansowanie federacji

Stosowane rozwiązania

Federacje zmuszone są do stałego poszukiwania źródeł finansowania. Według badania AGNA (2006), w którym uczestniczyły 44 federacje z całego świata, główne pozycje w ich budżetach to granty od instytucji międzynarodowych, granty od instytucji krajowych, granty rządów własnego kraju, składki członkowskie oraz dochody z działalności własnej.

80% krajowych stowarzyszeń zadeklarowało korzystanie z grantów międzynarodowych, które odpowiadają za średnio 60% ich całkowitych dochodów. Są jednak organizacje, w których budżetach pozycja ta ma udział równy nawet 80% – to organizacje działające w krajach przechodzących transformację, o wciąż nieugruntowanej demokracji. Blisko jedna czwarta krajowych stowarzyszeń korzysta z grantów od instytucji krajowych, które stanowią przeciętnie 25% ich dochodów. Jednak dwie organizacje, w tym ANGOA z Nowej Zelandii, praktycznie całą swoją działalność opierają o granty od krajowych niezależnych fundacji. Wspieranie federacji przez sektor prywatny zdarza się dość rzadko. W badaniu jedynie 7 z 44 badanych federacji zadeklarowało posiadanie takiego źródła dochodu. Wyjątkiem potwierdzającym regułę zdaje się być nigeryjskie NNNGO, któremu wsparcie biznesu zapewnia blisko połowę środków. Podobnie niewielka liczba federacji jest w stanie zapewnić sobie nawet niewielką część dochodu z działalności własnej, np. sprzedaży usług.

Chociaż 93% federacji generuje dochody z tytułu pobierania składek członkowskich, źródło to stanowi średnio jedynie 14% ich dochodów. Dane te z jednej strony potwierdzają chęć korzystania federacji z tego źródła, z drugiej jednak dowodzą, jak bardzo jest to trudne. W świetle tych danych opieranie działalności federacji o składki członkowskie wydaje się praktycznie niemożliwe.

27% badanych federacji zadeklarowało korzystanie z grantów pochodzących od rządów własnych państw, które w całości ich dochodów stanowią około 16%. Część z tych organizacji posiada z rządem umowy o świadczenie usług (ang. *government service agreements*), dzięki którym generują 19% dochodów. Dla czterech europejskich federacji (The Wheel, NCVO, Latvia Alliance i NENO Estonia) przychody z takich umów stanowią wysoki procent dochodów.

Przykład finansowania Estońskiej NENO pokazuje jednak, jak trudno jest jednoznacznie określić rodzaj danego źródła finansowania. Źródła dochodów tej

federacji są od kilku lat stałe: po jednej trzeciej pochodzi od prywatnych fundacji, rządu oraz z działalności własnej i składek. Jednak wiele tzw. prywatnych fundacji zostało powołanych przez rząd i obraca funduszami przekazanymi im bezpośrednio z tego źródła. Chociaż zachowują niezależność decyzyjną, trudno uznać je za fundacje w pełni prywatne.

Dodatkowo estońska federacja otrzymuje wsparcie bezpośrednio od rządu, w którym ministerstwo spraw wewnętrznych posiada kompetencje związane ze społeczeństwem obywatelskim. NENO jako krajowa organizacja parasolowa skupiona na budowaniu społeczeństwa obywatelskiego jest uprawniona do otrzymywania finansowania z tego źródła. Alari Rammo z NENO tak to opisuje:

„Można powiedzieć, że wsparcie rządowe ma charakter niemalże instytucjonalny, chociaż umowa precyzuje konkretnie, na jakie działania możemy je przeznaczyć. Mamy jednak możliwość elastycznego pokrywania kosztów administracyjnych. Ponadto umowa musi być renegocjowana co roku, więc nie mamy gwarancji długoterminowej”⁵.

Przykład ten pokazuje, że finansowanie rządowe może być znacznie wyższe niż pokazuje to badanie AGNA.

Konflikt interesu?

Kwestia finansowania krajowych federacji z grantów rządowych budzi pewne kontrowersje związane z potencjalnym konfliktem interesów. Wszak celem działania federacji jest zabieganie o wprowadzenie zmian w jakimś obszarze polityki publicznej, za której tworzenie i prowadzenie bezpośrednio odpowiedzialny jest rząd. Istnieje obawa, że korzystanie z rządowego finansowania mogłoby ograniczyć siłę, z jaką organizacje próbowałyby zabiegać o swoje cele. Dodatkowo przyjmowanie grantów od rządu może w niektórych sytuacjach prowadzić do zarzutu upolitycznienia federacji, bowiem na ogół rządy co jakiś czas się zmieniają, a kolejne są tworzone przez konkurujące partie. Jeśli federacja polega w dużym stopniu na wsparciu od jednego rządu, może się narazić na zarzut powiązań z tworzącą go opcją polityczną. O obydwu obawach pisze Dave Henderson, koordynator ANGOA z Nowej Zelandii:

„Chciałbym podkreślić, że grant, który jest podstawowym źródłem finansowania nowozelandzkiej federacji, pochodzi od prywatnej organizacji filantropijnej. Jej założyciele doceniają polityczną wartość krajowej federacji organizacji pozarządowych niezależnej od rządu. Dzięki temu ANGOA jest w stanie publicznie dawać wyraz wartościom społeczeństwa obywatelskiego, nawet jeśli pozostają one w sprzeczności z poglądami i decyzjami aktualnego rządu. Federacja jest w stanie utrzymywać dobre kontakty oparte na wzajemnym zrozumieniu ze wszystkimi główny-

⁵ Korespondencja autorki.

mi partiami politycznymi, więc gdy dochodzi do zmiany rządów, wciąż uchodzi za bezpartyjnego doradcę.”

Zdaniem Hendersona, źródło finansowania ma zasadnicze znaczenie dla efektywności rzecznictwa i lobbingu prowadzonych przez jego federację. Może mieć jeszcze większe znaczenie w krajach o nieugruntowanej demokracji, przechodzących transformację, w których federacje instytucji trzeciego sektora mogą być głównym motorem zmian, a rząd głównym oponentem. Faktycznie, według badania CIVICUS, z grantów od własnych rządów korzystają jedynie federacje w rozwiniętych państwach demokratycznych, których niekwestionowanym filarem są liczne organizacje pozarządowe. Korzystając z tego źródła finansowania nie czują się zagrożone konfliktem interesu, bowiem za nimi stoi długa tradycja wspierania przez państwo sektora wolontarystycznego, tak jak w Norwegii, o czym pisze Stian Slotteroy Johnsen z Frivillighet Norge:

„Zdajemy sobie sprawę z potencjalnego występowania konfliktu interesów w sytuacji, w której z jednej strony nasza federacja jest finansowana przez rząd, a z drugiej zabiega o zmiany w jego polityce. Jednak nie mamy z tym problemu, ponieważ w Norwegii istnieje ugruntowana tradycja finansowania NGO ze środków publicznych. Na przykład wiele organizacji ochrony środowiska otrzymuje od rządu całkiem sporo środków, co wcale nie przeszkadza im w jego krytykowaniu, nawet poprzez obywatelskie nieposłuszeństwo (...). W naszej federacji nie odczuwamy absolutnie żadnych ograniczeń z tego powodu. Rządowe finansowanie mogłoby stwarzać problemy, gdyby było naszym jedynym źródłem dochodu, tymczasem większa jego część pochodzi ze składek członkowskich i innych źródeł.”⁶

Innym sposobem radzenia sobie z konfliktem interesu jest poszukiwanie finansowania w instytucjach, niezajmujących się obszarem, w którym federacja chce wywierać wpływ. Np. w Austrii wszystkie kompetencje związane ze wspieraniem ludzi bezdomnych leżą po stronie samorządów lokalnych, stąd Federacja BAWO skupiająca pozarządowych usługodawców w sferze bezdomności nie ma żadnych obaw przed korzystaniem z finansowania płynącego od rządu krajowego⁷.

Finansowanie federacji przez rządy krajowe

W świetle teorii „zarządzania” państwem poprzez sieci interesariuszy relacje między rządami i federacjami powinny być partnerskie. W wielu krajach rządom zależy na funkcjonowaniu silnej i skutecznej federacji NGO. Doceniają one rolę trzeciego sektora i zaangażowania obywateli, uznając je za kluczowe dla realizacji dalekosiężnych celów, np. likwidacji ubóstwa, przestrzegania praw, umacniania demokracji i wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego. A rząd

⁶ Korespondencja autorki.

⁷ Korespondencja autorki.

i społeczeństwo obywatelskie odpowiadając przed sobą wzajemnie równoważą swoje siły i w ten sposób zapobiegają nadużyciom.

Konkretne powody, dla których istnienie federacji jest korzystne z punktu widzenia rządów krajowych, są następujące⁸:

- federacje koordynują wyłanianie postulatów sektora i tworzą platformę negocjacji i zaangażowania ułatwiając w ten sposób rządowi interakcje z organizacjami;
- zapewniają mechanizm wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, czyniąc debatę publiczną bardziej dojrzałą;
- zapewniają kanały komunikacji ze społeczeństwem obywatelskim umożliwiające rządowi skuteczną dystrybucję informacji (ibidem).

Ilustracją kłopotów odczuwanych przez rząd oraz jego potencjalnych partnerów z trzeciego sektora, z których wybawić może federalizacja, jest proces, który zachodził w Polsce podczas przygotowań do realizacji jednego z projektów systemowych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 w latach 2008-2009. Projekt miał dotyczyć budowania standardów usług adresowanych do ludzi bezdomnych (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007) i według pomysłu urzędników miał być realizowany we współpracy z organizacjami pozarządowymi, które w tej sferze są praktycznie monopolistą – zdecydowana większość noclegowni, schronisk i innych form pomocy jest prowadzona przez organizacje trzeciego sektora. Wystąpił problem wyboru przez urząd konkretnych partnerów. Właściwa jednostka administracji skontaktowała się z przedstawicielami trzech najbardziej rozpoznawalnych organizacji, których liderzy byli jednostce znani zarówno z mediów, jak i dzięki osobistym kontaktom. Przedstawiciele tych organizacji zaprosili do współpracy następnę. Brakowało jednak klucza, za pomocą którego ten konkretny dobór partnerów byłby dokonywany. Chociaż organizacje zajmujące się w Polsce bezdomnością współpracują ze sobą, nie są formalnie zrzeszone w jednej federacji znanej z nazwy opinii publicznej, nawet tej sektorowej. Postanowiono odwołać się do członkostwa w europejskiej federacji FEANTSA. Potrzeba odwołania się do jakiegoś klucza była tak istotna, że już w trakcie prac nad projektem jeden z partnerów musiał przystąpić do tej międzynarodowej federacji, aby zachowana została spójność. Cały proces budziłby znacznie mniej wątpliwości, gdyby istniała krajowa federacja organizacji zajmujących się bezdomnością.

Bardzo wyraźnie widać rolę federacji organizacji pozarządowych na poziomie Unii Europejskiej. Chociaż wielu obywatelom Parlament Europejski i Komisja

⁸ CIVICUS Affinity Group of National Associations AGNA (...). „Resource Guide for National Associations. How to establish a National Association”, Waszyngton.

Europejska jawią się wciąż jako ciała dość odległe, to wydaje się, że organizacje pozarządowe miały już szansę przekonać się o ich znaczeniu. Świadczy o tym między innymi członkostwo polskich NGO w dużych europejskich federacjach branżowych, takich jak np. European Anti-Poverty Network EAPN, European Disability Forum, Autism-Europe czy wspomniana już FEANTSA. Każda z tych sieci prowadzi intensywną działalność, której celem jest wpływanie na polityki publiczne poprzez Parlament Europejski i Komisję Europejską. Zarówno Komisja, jak i Parlament są zainteresowane taką współpracą, szczególnie w obszarach, których regulacja pozostaje w kompetencjach krajów członkowskich, a do takich właśnie należy polityka wobec wykluczenia społecznego. Europejskie federacje dostarczają wiedzę i mechanizm przekazywania informacji, uzupełniając luki wynikające z braku unijnych instytucji zajmujących się tym obszarem.

Istotnym narzędziem zwiększania wiedzy na poziomie Unii Europejskiej jest otwarta metoda koordynacji (OMK). W 2000 roku na szczycie w Nicei Unia Europejska przyjęła Europejską Agendę Społeczną, w której zdefiniowano wspólne cele integracji – znane jako cele nicejskie – oraz zbiór wskaźników pozwalających na ich mierzenie na poziomie państw członkowskich. Uruchomiono proces Krajowych Planów Działania wobec Integracji Społecznej (ang. *National Action Plans, NAPs/Inclusion*), w 2006 roku przemianowanych na Krajowe Raporty Strategiczne, w ramach których kraje członkowskie miały diagnozować postępy w realizacji wspomnianych celów. Wiele KPDiS było opracowywanych przez ekspertów wywodzących się z różnych sektorów, głównie jednak przez pracowników administracji publicznej. Co dwa lata na podstawie raportów krajowych Komisja Europejska sporządza raport europejski (tzw. *Joint Report*), w którym zawarte są konkluzje i rekomendacje dla polityki publicznej. Na rekomendacje te powołują się m.in. organizacje pozarządowe próbując wyegzekwować realizację rządowych deklaracji. Jest to najbardziej widoczny wymiar OMK, jednak obok niego jest jeszcze inny, o którym w następujący sposób pisze Freek Spinnewijn, wieloletni Dyrektor FEANTSA:

„OMK wytworzyło dynamikę, której związek z procesem KPDiS jest raczej sztuczny, a wywodzi się z funkcjonowania finansowanego przez Komisję Europejską programu »Community Action Programme Social Inclusion (2001–2006)« i jego następcy »Programu PROGRESS (2007–2013)«. Większość działań finansowanych w ramach tych programów była związana ze wzmacnianiem widocznych elementów procesu KPDiS. Zawsze jednak pozostawała furtka pozwalająca na finansowanie działalności wykraczającej poza ten proces. Kilka europejskich [federacji] organizacji pozarządowych uzyskało zasadnicze (ang. core) środki finansowe. Początkowo takich organizacji było pięć, obecnie liczba ta urosła do dziesięciu. Niektóre organizacje nadal koncentrują się na procesie KPDiS, np. EAPN,

ale inne, jak FEANTSA, zdołały rozwinąć bardziej niezależny kierunek działań.” (Spinnewijn, 2009).

Niezależne działania FEANTSA, o których wspomina Spinewijn, to prowadzenie Europejskiego Obserwatorium Bezdomności (EOH), skupiającego niezależnych badaczy specjalizujących się w bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowym. Publikacje i badania prowadzone pod sztandarem EOH pomogły w zabieganiu o konkretne rozwiązania w polityce publicznej wobec bezdomności w wielu krajach, m.in. dzięki wypracowaniu Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS. Stanowią zaplecze niezbędne do wprowadzenia w życie postulatu polityki publicznej opartej na wiedzy (ang. *evidence based policy*).

Komisja Europejska, decydując się na wprowadzenie otwartej metody koordynacji i zapewnienie stosownych środków finansowych na jej realizację, zdołała znacząco przyczynić się do efektywności unijnej polityki publicznej wobec wykluczenia społecznego. Tak jak ocena znaczenia procesu NAP dla kształtu krajowych polityk w sferze wykluczenia społecznego pozostaje dyskusyjna, tak działalność federacji finansowanych w ramach wspomnianych programów grantowych jest spektakularna i jest ważnym elementem nacisku nie tylko na Komisję Europejską, ale również na rządy krajowe.

Model wypracowany na poziomie UE, opierający się na przekonaniu, że warto finansować federacje NGO, ponieważ przyczyniają się one do zwiększenia wiedzy, z pewnością może być przeniesiony na grunt krajowy. Rząd, który zdecydowałby się na zapewnienie stałych i przewidywalnych środków finansowych na działalność krajowej federacji organizacji pozarządowych, dałby wyraz dużego zrozumienia dla istoty problemów współczesnych społeczeństw i potrzeby stosowania nowoczesnych metod sprawowania władzy.

III. Polityka publiczna

Przegląd definicji

Założenie, że polityka publiczna we współczesnym państwie jest planowana i realizowana w ramach zarządzania wielosektorowymi sieciami skupiającymi różnorodnych interesariuszy według kryterium ich wiedzy i zasobów, jest chyba dość odważne w odniesieniu do wielu państw, w szczególności nowych krajów członkowskich UE. Wiele zjawisk świadczy o tym, że rządzenie hierarchiczne, resortowość i ścisły podział na sektory wciąż dominuje. Zarządzanie poprzez sieci wciąż napotyka wiele problemów, m.in. blokowanie dostępu jednym interesariuszom i nadawanie nadmiernej władzy innym (np. ograniczanie konsultacji społecznych dotyczących niektórych aktów prawnych do związków

zawodowych i rządu), niedopuszczanie pewnych kwestii do agendy publicznej oraz manipulowanie definicjami zjawisk.

Przechodząc do nowoczesnych metod rządzenia kraje naszego regionu muszą sobie radzić z balastem historii centralnego planowania i trwającej aż do końca lat 80. izolacji od dynamicznie rozwijających się społeczeństw Europy Zachodniej. Zdefiniowanie wielu prostych dla krajów anglojęzycznych i rozpowszechnionych w publikacjach adresowanych do trzeciego sektora terminów i zjawisk nastęrcza sporo trudności. Jednym z takich terminów jest „polityka publiczna”, pojęcie wywodzące się od angielskiego terminu „public policy”.

W Polsce początkowo tłumaczono „policy” jako „polityka społeczna” – tak termin ten został ujęty w Encyklopedii Socjologii (Kwaśniewicz, 2000). Hasła „polityka publiczna” w Encyklopedii nie ma⁹. Już w tej publikacji podkreślano trudność wynikającą z istnienia w języku polskim tylko jednego terminu „polityka”, niepozwalającego na oddanie różnicy między odpowiadającymi mu dwoma terminami anglojęzycznymi – „policy” i „politics”:

„Pierwsze z tych pojęć, w języku angielskim znane jako »policy«, odnosi się w przybliżeniu do tego, co w języku polskim określa się przez dodanie zawężającego przymiotnika (np. polityka finansowa, polityka społeczna, polityka rolna). Roger Scruton (1983, s. 358) w następujący sposób precyzuje znaczenie tego terminu: »Są to generalne zasady, które wyznaczają kierunek działań władz prawnych, administracyjnych i wykonawczych w kwestiach wewnętrznych i międzynarodowych.«.” (Supińska, 2000).

Początków tak rozumianej polityki społecznej autorzy Encyklopedii Socjologii upatrują już w czternastym wieku w angielskich ustawach o prawach ubogich z 1388 roku. W polskiej literaturze termin ten znany był podobno już przed I wojną światową:

„Bazą instytucjonalną dyscypliny [polityki społecznej] stał się założony przez Ludwika Krzywickiego Instytut Gospodarstwa Społecznego. Pierwsi polscy autorzy definiując pojęcie odwoływali się na ogół do opracowań niemieckojęzycznych, poszukiwali jednak własnych trafniejszych sformułowań.”

Tak jak przed wojną, podobnie i teraz polscy teoretycy i praktycy zajmując się polityką publiczną muszą odwoływać się do literatury zagranicznej, tym razem anglojęzycznej, stale szukając trafniejszych sformułowań. Obecnie coraz częściej używanym terminem staje się „polityka publiczna”. Polityka społeczna staje się

⁹ Już od początku 1996 roku na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego wprowadzony został przedmiot o nazwie „Public Policy Analysis”. Przez pierwsze trzy lata był on wykładany wyłącznie w języku angielskim, później przyjął nazwę „Ewaluacja polityk publicznych”. Przedmiot ten był wykładany jako jeden z podstawowych w ramach specjalizacji „Socjologia spraw publicznych”.

jednym z jej rodzajów obok polityki publicznej wobec przemysłu, zatrudnienia czy edukacji. Jej polskie rozumienie jest spójne z definicją „public policy” przytoczoną w Poradniku AGNA adresowanym do społeczności międzynarodowej:

„Polityka publiczna to kombinacja celów, prawa, regulacji i priorytetów w wydatkach określana przez urzędników państwowych, determinująca sposób, w jaki rządy starają się zaspokajać potrzeby obywateli, rozwiązywać ich problemy i wydawać środki publiczne. Formalnie polityka publiczna jest stanowiona w procesie legislacyjnym przez pochodzących z wyboru przedstawicieli państwa funkcjonujących na różnych szczeblach. Kierunek polityki publicznej i jej bardziej szczegółowe cele są określone przez prawo. Ciała prawodawcze ustanawiają polityki i ich budżety, a także ustalają źródła dochodów i priorytety finansowe na każdym szczeblu rządu.” (CIVICUS AGNA, op.cit.).

Taką definicję polityki publicznej przyjmuje się za podstawową w niniejszym opracowaniu. Zwraca się jednak uwagę na fakt, iż chociaż formalnie wciąż stanowi się ją w ramach procesu legislacyjnego realizowanego przez przedstawicieli pochodzących z wyboru, to ze względu na dywersyfikację i złożoność problemów, z którymi musi sobie radzić współczesne państwo, powinna ona być planowana przez „sieci zarządzania”, których członkowie pochodzą nie tylko z konstytucyjnych organów posiadających władzę, ale również z innych instytucji (interesariuszy) posiadających niezbędne zasoby (wiedzę, możliwości podejmowania alternatywnych działań itd.) do uczynienia polityki publicznej efektywną. Zakłada się ponadto, że polityka publiczna to cykliczny proces, który można podzielić na kilka etapów, przede wszystkim planowania i implementacji, po których powinien nastąpić również etap monitoringu i oceny rezultatów, która z kolei powinna być wzięta pod uwagę przy kolejnym etapie planowania. Proces rozpoczyna się wniesieniem na agendę kwestii, której dana polityka publiczna ma dotyczyć, czyli uczynieniem z niej przedmiotu zainteresowania organów kompetentnych do jej prowadzenia (Wygnańska, 2006). Organizacje pozarządowe mogą wpływać na proces kształtowania polityki publicznej na każdym jej etapie i praktycznie w każdej dziedzinie życia społecznego.

Polskie organizacje muszą jednak wcześniej wykonać pewien wysiłek, bowiem właściwie w naszym kraju nie ma zwyczaju spinania kłamrą kompletu regulacji dotyczących danego obszaru i nazywania takiego zbioru po imieniu „polityką publiczną wobec czegoś” Instytucja chcąc wpływać na politykę publiczną w danym obszarze musi samodzielnie określić, jakie regulacje tego obszaru dotyczą. Na przykład adresowanie problemu bezdomności odbywa się za pomocą przepisów ujętych w kilku ustawach, rządowego programu grantowego dla organizacji pozarządowych, projektu systemowego i kompetencji rozsianych po różnych organach państwa (ministerstwach, szczeblach samorządu central-

nego i lokalnego itd.). Właściwie opisanie działań państwa wobec bezdomności, czyli określenie polityki publicznej w tym obszarze, jest samo w sobie wymagającym zadaniem dla organizacji pozarządowej, która chciałaby wywierać na nią wpływ. Tymczasem w wielu krajach polityki publiczne są ujęte, a przynajmniej opisane, w jednym kompleksowym dokumencie. Jego szczególnym rodzajem jest „strategia” czy „wieloletni program”. Istnienie takiego opisu ułatwia wywieranie wpływu, bowiem dokładnie określa, na co trzeba wpłynąć.

Prawdopodobnie w ramach poszukiwania trafniejszych sformułowań dla terminów zaczerpniętych z języka angielskiego w praktyce polskiego trzeciego sektora zaczęto odwoływać się do kilku pojęć, które – zważywszy na przedmiot niniejszego opracowania – należy przytoczyć. Należą do nich m.in. (od najogólniejszego do szczegółowego) rzecznictwo, debata publiczna, konsultacje społeczne czy proces legislacyjny. Dla uporządkowania dalszych rozważań (aby mieć jasność, o czym mówimy) poniżej przytoczono krótkie definicje tych pojęć, sformułowane w odniesieniu do koncepcji „zarządzania” państwem i cyklu polityki publicznej opisanych w niniejszym opracowaniu:

Rzecznictwo to całokształt działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe i innych aktorów – również indywidualnych – w celu wywarcia wpływu na politykę publiczną. Podstawową zasadą rzecznictwa jest zabieranie głosu – świadczenie – w imieniu ludzi, na rzecz których rzecznicy działają, bądź o problemach, które ich dotyczą. Rzecznictwo może być realizowane w ramach debaty publicznej, konsultacji społecznych i procesu legislacyjnego.

Debata publiczna to przestrzeń, w której jest (bądź powinien być) ustalany kształt polityki publicznej. Jest procesem zachodzącym w ramach szeroko rozumianych „sieciami zarządzania” obejmujących poza najbardziej oczywistymi interesariuszami, takimi jak rząd i jego instytucje oraz organizacje pozarządowe, również np. opinię publiczną.

Konsultacje społeczne to bardziej sformalizowany niż debata sposób planowania polityki publicznej, sprowadzający się do zinstytucjonalizowanych form wpływania na kształt konkretnych programów i ustaw przygotowywanych przez rząd i parlament. Powszechność konsultacji społecznych oraz ich kształt uchodzą za miarę partnerskiego stosunku rządu do organizacji pozarządowych i innych aktorów społecznych. Model wpływania na politykę publiczną oparty o konsultacje społeczne jest właściwy dla krajów Wielkiej Brytanii, gdzie organizacje wolontarystyczne oczekują – a oczekiwanie to jest spełniane – że będą brać udział w konsultacjach i będą otrzymywały informację zwrotną o losie swoich postulatów (Mazgal, Talcott, 2008).

Proces legislacyjny to określony konstytucyjnie tryb przyjmowania aktów prawnych trwający od inicjatywy ustawodawczej do ogłoszenia aktu w dzienniku ustaw. Proces legislacyjny może zawierać etap konsultacji społecznych.

Powyższe pojęcia – poza rzecznictwem – w niniejszym opracowaniu są traktowane jako elementy tworzenia polityki publicznej. Konsultacje społeczne, debata publiczna ani proces legislacyjny nie są narzędziami rzecznictwa. Organizacje pozarządowe i ich federacje mogą w nich uczestniczyć próbując wpływać na ich przebieg i efekty poprzez stosowanie narzędzi rzecznictwa opisanych niżej.

Narzędzia wpływania na politykę publiczną

Gama narzędzi wpływania na politykę publiczną, które mogą być stosowane przez federacje organizacji pozarządowych, nie różni się zasadniczo od narzędzi dostępnych pojedynczym organizacjom. Narzędzia te mogą być używane w ramach debaty publicznej, konsultacji społecznych czy procesu legislacyjnego. Fakt stworzenia reprezentacji wielu organizacji jest sam w sobie narzędziem znacznie wzmacniającym siłę pozostałych. Silniejszy jest głos federacji, która może się wylegitymować mandatem swoich członków, niż pojedynczej organizacji czy, tym bardziej, pojedynczej osoby. Krajowe federacje zazwyczaj mają swoje siedziby w stolicach państw, a więc blisko głównych władz krajowych, czyli rządu i parlamentu, co daje im szansę na stosowanie narzędzi trudno dostępnych organizacjom lokalnym. Poniżej przedstawiono kilka narzędzi wpływania na politykę publiczną, które w szczególny sposób mogą się przydawać krajowym federacjom (nie jest to jednak pełen podręcznikowy spis narzędzi rzecznictwa organizacji pozarządowych).

Wieloinstytucjonalne grupy robocze

Przy rosnącym znaczeniu „sieci zarządzania” coraz więcej organizacji pozarządowych, zwłaszcza tych o większym zasięgu terytorialnym, pracuje powołując grupy robocze, tematyczne, eksperckie itd. Członkami grup bywają działacze organizacji czy federacji oraz przedstawiciele innych interesariuszy, których głos jest istotny dla sprawy. Wiele krajowych strategii i wieloletnich programów działania jest przygotowywanych przez takie zespoły (m.in. wszystkie obecnie istniejące strategie wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego przyjęte przez niektóre kraje europejskie). Taką metodą stosowaną wewnątrz federacji od lat pracuje m.in. FEANTSA, która utrzymuje około siedmiu grup finansujących ich działanie (koszty transportu, noclegu i wyżywienia dla członków pochodzących ze wszystkich krajów członkowskich). Metoda taka została przeniesiona na grunt polski w ramach projektu systemowego „Gminne Standardy Wychożenia z Bezdomności” finansowanego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013¹⁰. Pewnym szczególnym rodzajem takiej grupy jest również polski Parlamentarny Zespół ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, którego nominalnymi członkami są parlamentarzyści, jednak przedstawiciele organizacji są regularnie zapraszani na spotkania. Krajowe stowarzyszenie może zarówno

¹⁰ Więcej o projekcie na www.pfwb.org.pl

zabiegać o uczestnictwo swoich przedstawicieli w takich zespołach, jak i inicjować i prowadzić własne grupy zapraszając innych interesariuszy i zapewniając im możliwość skorzystania z zaproszenia (pokrycie kosztów).

Lobbing i „łącznik” z rządem

Dobrze znaną formą wywierania wpływu na politykę publiczną jest lobbing. Klasyczna definicja tego działania jest następująca:

„Lobbing to forma wpływania na politykę publiczną poprzez przekonywanie indywidualnych decydentów i ich grup do stanowiska, które zdaniem lobbującego jest właściwe. Lobbing stosuje się do oddziaływania na każdą osobę mającą władzę.” (CIVICUS AGNA, op.cit.).

Istotą lobbingu są bezpośrednie, indywidualne, niekoniecznie sformalizowane kontakty z decydentami. Lobbing jest oczywiście stosowany dla różnych celów, np. dla maksymalizacji zysku osoby indywidualnej lub przedsiębiorstwa, co czasem może również oznaczać – choć wcale nie musi – narażenie na szwank interesów państwa. Jest również stosowany przez działaczy trzeciego sektora próbujących tą drogą zabezpieczyć interesy swoich organizacji lub ich podopiecznych, czy realizację jakiegoś ważnego celu społecznego. Próby wywierania wpływu na decydentów przez osoby indywidualne miały i mają miejsce na każdym szczeblu władzy, dlatego w wielu krajach działalność taka jest regulowana szczegółowymi przepisami, również w Polsce od 2005 roku¹¹.

Prawdopodobnie w Polsce, ze względu na słabo rozpowszechniony zwyczaj prowadzenia konsultacji społecznych, rzadkość kampanii społecznych, słabo sfederalizowany trzeci sektor nieposiadający, mechanizmów reprezentacji interesów poszczególnych branż, oraz charyzmatyczność wielu liderów pojedynczych organizacji, lobbing jest jedną z podstawowych form wywierania wpływu na politykę publiczną. W tym miejscu warto przytoczyć kilka wskazówek dla lobbystów z „Poradnika dla krajowych stowarzyszeń AGNA¹² odnoszących się do przejrzystości tego działania:

- Klarownie definiuj swoją kwestię, oddzielaj fakty od opinii.
- Uważaj, aby nie mówić w imieniu ludzi, dopóki nie skonsultowałeś tego z nimi i nie zaangażowałeś ich w wypracowanie strategii lobbingu.
- Starannie rejestruj przebieg wszystkich kontaktów z decydentami.

Ostatnia wskazówka dotyczy również decydentów mających do czynienia z lobbystami. Przejrzystość lobbingu jest istotnym kryterium oceny poprawności stosowania tego narzędzia. Zdarza się, że urzędnicy państwowi polegają na opiniach i wypowiedziach indywidualnych osób traktując je jako rzeczników całych grup

¹¹ Ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

¹² CIVICUS AGNA, op.cit.

czy idei. Zdarza się również, że osoby te chętnie wchodzą w taką rolę, zamieniając się w rzeczników-samozwańców. Takie podejście obu stronom ułatwia pracę, ale jest niezgodne z kanonem sztuki – zasadami demokracji.

Powołanie „łącznika” z rządem (ang. *government liason*) jest w pewnym sensie formalizacją, nadaniem oficjalnej struktury lobbिंगowi, chociaż jego rolą jest w większym stopniu zdobywanie informacji o poczynaniach i planach rządu niż przekonywanie jego przedstawicieli do określonych decyzji. Łącznik trzyma rękę na pulsie, dając federacji i rządowi wzajemną wiedzę i możliwość szybkiego reagowania, gdy zajdzie taka potrzeba. Dzięki bliskości z przedstawicielami rządu łącznik ma duże możliwości wywierania wpływu, jednocześnie musi to robić w sposób przejrzysty, ponieważ swoje stanowisko sprawuje formalnie. Dla federacji krajowej, z natury rzeczy utrzymującej bieżące kontakty z rządem, powołanie łącznika może być ciekawym rozwiązaniem.

Generowanie (badania) i udostępnianie wiedzy

Miejsce organizacji pozarządowych w „sieciach zarządzania”, w ramach których planowana jest polityka publiczna, jest legitymizowane wiedzą wnoszoną przez nie do tego procesu. Dlatego istotnym narzędziem wzmacniania siły oddziaływania federacji organizacji jest zdobywanie i udostępnianie wiedzy. Heinz Schoibl z austriackiego Związku Roboczego Organizacji Wspierających Ludzi Bezdomnych BAWO określił to jako budowanie „profesjonalnego ciężaru” federacji, jej wizerunku jako ciała skupiającego profesjonalistów w swoim fachu i ludzi znających się na rzeczy¹³.

Część wiedzy wnoszonej przez organizacje wynika z natury ich działania: pojawiają się i pracują w niszach niezagospodarowanych przez innych aktorów społecznych, stąd ich doświadczenie i wiedza są unikalne. Tylko organizacje pozarządowe mogą ją wnieść do procesu tworzenia polityki publicznej. Jednak wiedza płynąca z doświadczenia z bezpośredniej pracy z ludźmi dotkniętymi określonym problemem społecznym nie jest jedyna ani jedynie właściwa, jest natomiast szczególnie. Dlatego federacje organizacji pozarządowych oprócz działań na rzecz jej generowania skierowanych do własnych organizacji członkowskich mogą prowadzić lub zlecać prowadzenie profesjonalnych badań oraz opracowywanie ekspertyz niezależnym instytucjom. Wzmacnia to ich pozycję wobec rządu, a co za tym idzie, siłę oddziaływania ich argumentów na proces polityki publicznej. Jest różnica między opinią działacza organizacji zatrudnionego w niej na etacie finansowanym z grantu od instytucji publicznej, której opinia ta dotyczy, a opinią badacza niezależnego finansowo od instytucji, na których temat się wypowiada. Traktowanie opinii ekspertów-działaczy i ekspertów-badaczy jednakowo jest nieuprawnione. Brano to pod uwagę w procesach

¹³ Korespondencja autorki.

„zarządzania”, w ramach których przygotowano nowoczesne polityki publiczne: w ramach dywersyfikacji i dbałości o ostateczną jakość programu zapraszano do pracy nad nim zarówno ekspertów-działaczy organizacji pozarządowych, jak i ekspertów-badaczy pochodzących z instytucji naukowych¹⁴.

Fakt przeprowadzenia badania i ogłoszenia jego wyników w wielu sytuacjach stał się powodem zaistnienia kwestii w publicznej agendzie i dał początek procesowi planowania działań. Jest to dobre narzędzie, pozwalające federacjom na zmuszanie rządów do zajęcia się daną kwestią. Narzędziem komplementarnym wobec badań i ekspertyz jest przygotowywanie i publikowanie stanowisk, np. wobec planowanej regulacji prawnej czy sposobu implementacji jakiegoś programu. Opublikowanie stanowiska jest formą podania do publicznej wiadomości faktu, iż federacja ma zdanie w określonej kwestii, wie o niej coś ważne, w związku z tym powinna być brana pod uwagę jako partner dla rządu.

Wiele organizacji pozarządowych utrzymuje w swoich strukturach wydzielone działy zajmujące się polityką publiczną, badaniami i publikowaniem stanowisk. Istnienie takiego pola działań federacji krajowych jest uwidocznione na ich stronach internetowych. Nazwy tych działów mają w tytułach najczęściej słowa: polityka publiczna (ang. *policy*), badania (ang. *research*), rzecznictwo (ang. *advocacy*), kampanie (ang. *campaigning*) czy parlament. Jest to sposób podania do wiadomości, iż dana instytucja trzyma rękę na pulsie, stale gromadzi wiedzę.

Innym narzędziem dopełniającym wywieranie wpływu poprzez gromadzenie i udostępnianie wiedzy jest prowadzenie i wykorzystywanie mailowych (i nie tylko) list dystrybucyjnych złożonych z adresów instytucji i osób, które zdaniem federacji warto na bieżąco informować o jej poczynaniach. Adresy można zbierać m.in. poprzez zapraszanie do prenumeraty biuletynów i publikacji, a także konferencje, spotkania itd.

Kampanie społeczne

Są kraje, np. Wielka Brytania, w których określenie „campaigning” jest równoznaczne z rzecznictwem. Wszystkie opisywane tu narzędzia są rozumiane jako elementy tego działania. W Polsce jednak lepiej odwołać się do węższego rozumienia tego terminu, według którego kampania jest jednym z narzędzi rzecznictwa. Ma swój konkretny cel, początek i koniec, chociaż nie jest pojedynczą akcją, ale kombinacją ułożonych w określonej kolejności wydarzeń, np. publikacji, konferencji, spotkań itd. Kampania jest na ogół adresowana do szerokiego grona odbiorców i w związku z tym musi być widoczna w mediach.

¹⁴ M.in. przygotowanie portugalskiej, norweskiej, szkockiej, angielskiej i irlandzkiej strategii wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Więcej w *European Journal on Homelessness*, tom 3, FEANTSA, Bruksela.

Krajowe federacje organizacji pozarządowych prowadzą różne kampanie, których częstym celem jest poprawa środowiska działania organizacji pozarządowych, jednak zdarza się również, że temat kampanii ma charakter branżowy i dotyczy kwestii ważnej dla pewnej grupy członków federacji, np. likwidacji ubóstwa, tworzenia warunków pracy dla organizacji infrastrukturalnych itd. Według poradnika dla krajowych stowarzyszeń najlepsze kampanie to te, które odwołują się raczej do marzeń i nadziei niż do problemów i obaw¹⁵. Zaznacza się tam również konieczność weryfikowania zgodności celów kampanii z oczekiwaniami członków federacji, zwłaszcza jeśli dotyczyć ma ona kwestii kontrowersyjnej. W takim wypadku zaleca się zastosowanie szczególnych procedur podejmowania decyzji opartych o zasięganie opinii wszystkich członków, a nie tylko zarządu.

Używanie kampanii społecznej jako narzędzia wywierania wpływu na politykę publiczną daje możliwość wyjścia poza strukturę samej federacji. Może to być przydatne w sytuacji, gdy poza nią w kraju funkcjonują inni aktorzy społeczni, np. niezrzeszone organizacje o ugruntowanej pozycji. Kampania daje również możliwość zawiązywania czasowych międzysektorowych koalicji – niektóre kwestie mogą być istotne również dla firm lub wybranych instytucji państwowych, które z różnych względów nie są zainteresowane federalizacją.

IV. Korzystanie z rozwiązań międzynarodowych – przenoszenie praktyk

Poszukując nowych technik działania na rzecz wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego warto sięgać po różne wzory – nie ograniczając się ani do sektora, ani do kraju. Pewne techniki stosowane w biznesie, np. tworzenie rozbudowanych list dystrybucyjnych opartych o telefony, adresy mailowe i pocztowe osób, którym zdarzyło się mieć jakikolwiek kontakt z firmą, w celu reklamowania jej produktu, są z powodzeniem stosowane również przez organizacje pozarządowe pragnące utrzymać kontakt z adresatami swoich postulatów. Podobnie wiele strategii działania organizacji pozarządowych wypróbowanych w różnych krajach znajdzie zastosowanie w innych.

Jednak przenoszenie praktyk i zaszczepianie ich na grunt lokalny nie zawsze jest uzasadnione i czasem się nie udaje, zwłaszcza gdy jest robione automatycznie (np. przenoszenie formuły prawnej rejestrowania federacji organizacji pozarządowych). Niektóre techniki działania, bardzo skuteczne w jednym kraju, w innym mogą okazać się bezużyteczne. Dlatego szukając wzorów dobrze jest wziąć pod uwagę kontekst przyjętych rozwiązań. Przenoszenie dobrych praktyk nie zawsze jest bowiem możliwe.

¹⁵ CIVICUS AGNA, op.cit.

W przypadku krajowych federacji, ich finansowania i wpływania na politykę publiczną nasuwają się dwa konteksty, które warto rozważyć: struktura trzeciego sektora oraz model tworzenia polityki publicznej. Od razu jednak należy zaznaczyć, iż w obu przypadkach określenie jednoznacznej typologii nie jest proste, głównie ze względu na fakt, iż oba zjawiska są stosunkowo nowe w blisko połowie krajów europejskich. W nowych krajach członkowskich trzeci sektor – chociaż oczywiście posiada wielowiekowe korzenie – zaczął się kształtować zaledwie dwadzieścia lat temu, podobnie jak demokratyczny proces planowania i realizacji polityki publicznej. Ponieważ „nowe otwarcie” na demokrację miało miejsce w tym samym czasie w większości krajów tego regionu, istnieje tendencja do klasyfikowania wszystkich krajów jako jednej grupy, np. o post-socjalistycznym modelu polityki społecznej czy państwa opiekuńczego itd. Drugą tendencją jest wyłączanie tego obszaru z klasyfikacji grupujących pozostałe państwa europejskie. Mamy w Europie północne kraje skandynawskie, Wielką Brytanię i okolice, Niemcy i Benelux, państwa południowe z basenu Morza Śródziemnego, Państwa Bałkańskie oraz Europę Centralno-Wschodnią. Taki porządek musi ulec weryfikacji, bowiem zróżnicowanie między krajami tego ostatniego regionu jest coraz bardziej widoczne. Być może po zakończeniu okresu transformacji, kiedy w krajach doświadczonych komunistyczną przerwą w demokracji wyłonią się ukształtowane systemy, konieczne będzie stworzenie nowych europejskich typologii. Tymczasem jednak trzeci sektor i polityka publiczna muszą się rozwijać opierając się o miejscowe tradycje, jednocześnie tam, gdzie to możliwe, czerpiąc z doświadczeń innych państw. Poniżej nie przedstawiono matrycy pozwalającej na mądre przenoszenie praktyk, jedynie kilka wskazówek, które, wydaje się, warto wziąć pod uwagę czyniąc międzynarodowe porównania i zabiegając o przenoszenie praktyk.

Kontekst działania trzeciego sektora

Każde określenie stosowane w odniesieniu do sektora tworzego przez organizacje pozarządowe podkreśla prawdopodobnie najbardziej widoczny jego wymiar. W USA mówi się o sektorze non-profit wskazując na opozycję do sektora prywatnego działającego dla zysku. W Polsce najczęstszym chyba określeniem jest sektor pozarządowy, co podkreśla jego opozycję do instytucji państwowych. W Norwegii mówi się o sektorze wolontarystycznym, bowiem bardzo duży odsetek Norwegów deklaruje zaangażowanie w wolontariat, a sektor jest tworzony głównie przez grupki obywateli pracujących społecznie, rzadko zatrudniające pracowników.

Nie udało się jeszcze przeprowadzić pełnej klasyfikacji trzecich sektorów na świecie, chociaż od lat prowadzone są międzynarodowe badania porównawcze, m.in. przez John's Hopkins University. Zdaniem eksperta specjalizującego się w badaniach trzeciego sektora Jana Herbsta, w Europie nie wskazano jeszcze

określonych typów sektora i nie przypisano do nich konkretnych państw, można natomiast wskazać kilka wymiarów różnicujących sektor.

Pierwszy wymiar związany jest z różnicami między „nową” i „starą” Europą. Sektor w Rumunii, Bułgarii, a do pewnego stopnia także w Polsce, Czechach, Słowacji i na Węgrzech, różni się od sektora Europy Zachodniej – z jednej strony pod względem instytucjonalnej dojrzałości, z drugiej istnieniem swoistego „mitu założycielskiego”, który do dziś wyraźnie określa tożsamość części jego liderów. Drugi wymiar wiąże się ze źródłami przychodów organizacji, zwłaszcza z udziałem środków publicznych w ich finansowaniu, np. w Szwecji i Niemczech udział ten jest znacznie wyższy niż gdzie indziej. Trzeci wymiar dotyczy opozycji między sektorem non-profit a ekonomią społeczną: z jednej strony mamy anglosaski model organizacji jako pewnego rodzaju przedsiębiorstwa, z drugiej południowy koncept organizacji jako narzędzia solidaryzmu społecznego. Na to nakładają się różnice między wąską definicją sektora – jako zbioru organizacji pozarządowych – a definicją obejmującą także spółdzielnie, związki zawodowe, organizacje samorządu gospodarczego, przedsiębiorstwa społeczne, ubezpieczenia wzajemne itp. Jest jeszcze wymiar różnic związanych z rolą sektora w zaspokajaniu potrzeb, czyli z tym, co organizacje non-profit przede wszystkim robią i w jakim stopniu uczestniczą w rynku określonych typów usług społecznych. Istotna jest również kwestia znaczenia kościelnego segmentu sektora. W niektórych krajach, m.in. w Polsce, jest on bardzo potężny, choć nierozpoznany, ale z pewnością organizacje religijne i te wokół nich przedstawiają szczególnie model działalności non-profit i szczególnie typ wspólnoty.

Kontekst procesu kształtowania polityki publicznej

Chociaż nie jest jasne, jaki właściwie model planowania polityki publicznej wyłoni się w Polsce ani do czego będzie on najbardziej podobny, możliwe jest wskazanie kilku jego charakterystycznych cech. Jedną z nich jest występująca wśród pracowników tzw. ministerialnej biurokracji (rząd i ministerstwa) preferencja dla stosowania raczej nieformalnych i spersonalizowanych form koordynacji i kontroli nad procesem planowania polityki publicznej. Taki wniosek wysuwają autorzy dotyczącego zagrożenia korupcją w Polsce raportu z 2008 roku, w którym analizowane są konsekwencje reformy antykorupcyjnej przeprowadzonej przez rząd Prawa i Sprawiedliwości w latach 2005-2007:

„W ostatnich latach [w Polsce] na wiele sposobów próbowano podnieść jakość procesu kształtowania polityki publicznej. W rezultacie ustanowiono regulacje dotyczące kompetencji poszczególnych departamentów w ramach ministerstw, koordynacji procesu planowania polityki społecznej, mechanizmów kontroli wewnątrz-ministerialnej, relacji z zewnętrznymi grupami interesu oraz odwoływania się do wiedzy ekspertów (...). W kon-

sekwencji proces planowania polityki publicznej w Polsce charakteryzuje się brakiem spójności, strukturalną niestabilnością oraz generalną preferencją do polegania na nieformalnych i spersonalizowanych formach koordynacji i kontroli.”

Taka natura procesu tworzenia polityki społecznej sprawia, iż zdecydowanie łatwiej jest oddziaływać na niego pielęgnując indywidualne kontakty z kluczowymi decydentami dbając o dobre relacje z nimi. Niekoniecznie oznacza to potrzebę ujawniania tych relacji. Dopóki skuteczniej jest coś załatwić po cichu, dopóty interesariusze nie będą widzieli potrzeby formalizacji takich relacji w postaci zinstytucjonalizowanych „sieci zarządzania”, np. w formie grup roboczych, udziału w otwartych konsultacjach ani tym bardziej kampaniach społecznych, w których poczynania ministerialnej biurokracji są otwarcie kontestowane.

Tymczasem w krajach, do których sięgamy po wzory oddziaływań federacji NGO na proces planowania i realizacji polityki publicznej, np. w Wielkiej Brytanii, proces planowania polityki na poziomie ministerialnej biurokracji jest sformalizowany za pomocą procedur i oparty o ugruntowaną tradycję instytucjonalizowania kontaktów. Jak zaznaczają Mazgal i Talcott w porównawczym studium dotyczącym konsultacji społecznych w Polsce i Szkocji (Mazgal, Talcott, 2008), konsultacje społeczne trafiają tam na podatny grunt, bowiem obie strony, zarówno rządowa, jak i pozarządowa, są chętne do wspólnego zastanawiania się nad kształtem planowanych rozwiązań. Konkretne rozwiązanie instytucjonalne w postaci Kompaktu jest ustrukturyzowaniem tych chęci. Zastanawiając się nad przeniesieniem tego rozwiązania na grunt polski należy to zauważyć.

Powyżej wskazano jedynie kilka wymiarów, które trzeba wziąć pod uwagę szukając wzorów działania dla krajowych federacji NGO, w szczególności krajowej federacji w Polsce. Prawdopodobnie jest ich znacznie więcej, a analizowanie ich w poszukiwaniu wskazówek może się okazać czasochłonne i bezużyteczne. Trzeba jednak mieć świadomość występowania różnic, aby skutecznie budować „*silny i wiarygodny sektor pozarządowy jako niezbędny element istnienia społeczeństwa obywatelskiego*”¹⁶.

Spis skrótów

AGNA – Affinity Group of National Associations przy CIVICUS (Grupa Robocza Krajowych Stowarzyszeń przy CIVICUS)

BAWO – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe BAWO (Związek Roboczy Organizacji Wspierających Ludzi Bezdomnych), Austria

CIVICUS – World Alliance for Citizen Participation (Światowy Sojusz na rzecz Partycypacji Obywatelskiej)

¹⁶ Misja OFOP, <http://archiwum.ofop.eu> 31.03.2010

- ENNA – European Network of National Associations (Europejska Sieć Krajowych Stowarzyszeń)
- EOH – European Observatory on Homelessness FEANTSA (Europejskie Obserwatorium Bezdomności FEANTSA)
- FEANTSA – European Federation of National Organizations Working with the Homeless (Europejska Federacja Krajowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych)
- KPDiS – Krajowe Plany Działania wobec Integracji Społecznej (ang. *National Action Plans, NAPs/Inclusion*)
- NCVO – National Council for Voluntary Organizations (Krajowa Rada Organizacji Wolontarystycznych), Anglia
- NENO – Network of Estonian Nonprofit Organizations (Sieć Estońskich Organizacji Non-Profit)
- NGO – organizacja pozarządowa
- NICVA – Northern Ireland Council for Voluntary Action (Północno-Irlandzka Rada Działania Wolontarystycznego)
- NISC – NGO Information and Support Centre (Centrum Informacji i Wspierania Organizacji Pozarządowych), Litwa
- NNNGO – Nigeria Network of Non Profit Organizations (Nigeryjska Sieć Organizacji Non Profit)
- OMK – Open Method of Coordination (otwarta metoda koordynacji)
- OFOP – Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych
- SCVO – Scottish Council for Voluntary Organizations (Szkocka Rada Organizacji Wolontarystycznych)

Bibliografia

- CIVICUS Affinity Group of National Associations AGNA (...), „Resource Guide for National Associations. How to establish a National Association”, Waszyngton
- CIVICUS Affinity Group of National Associations AGNA (2006), „Survey of National Associations”, <http://www.civicus.org/affinity-group-of-national-associations/reports-and-publications/survey-analysisp-report>, pobrane 31 marca 2010 r.
- Dunn W. (1993), „Public Policy Analysis. An Introduction – second edition”, Prentice Hall, New Jersey

- Heywood P., Meyer-Sahling J.-H. (2008), „Corruption Risks and the Management of the Ministerial Bureaucracy in Poland”, Ernst & Young – Sprawne Państwo, Warszawa
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H. and Koppenjan, J. F. M. eds (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage.
- Klijn E.-H. (2008), „Governance and Governance Networks in Europe. An assessment of ten years of research on the theme”, w: *Public Management Review* Vol. 10 Issue 4, Taylor and Francis, Wielka Brytania
- Kwaśniewicz W. – przewodniczący kom. red. (2000), „Encyklopedia Socjologii”, Tom 3, Oficyna Naukowa, Warszawa
- Mazgal A. (2009), „Eksperyment na orbicie Europy”, w: *E-uletka* 6, OFOP, www.eu.ngo.pl
- Mazgal A., Talcott F. (2008), „National NGO Associations as Initiators of Establishing and Improving Standards of Public Consultations: Comparative Study of Poland Scotland and other EU States”, CIVICUS AGNA
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2007), „Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013”, Warszawa
- O’Sullivan E., Busch-Geertsema V., Quilgars D. (2009), „European Journal on Homelessness – Governance and Homelessness”, Tom 3, FEANTSA, Bruksela
- Sejm RP (2005), *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, Warszawa
- Sørensen, E. and Torfing, J. (2003) *Network Politics, Political Capital and Democracy*, *International Journal of Public Administration*. (2007) *Theories of Democratic Network Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Spinnewijn F. (2009), „How to Use the Open Method of Coordination to Deliver Policy Progress at European Level: The Example of Homelessness”, w: „European Journal of Homelessness”, Vol. 3, FEANTSA, Brussels
- Supińska J. (2000), „Polityka społeczna”, w: „Encyklopedia Socjologii”, Tom 3, Oficyna Naukowa, Warszawa
- Wygnańska J. (2006), „Rzecznictwo organizacji pozarządowych”, w: Rymiszka M. (2006), „Kwartalnik Trzeci Sektor nr 6, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa

Rada Społeczno-Ekonomiczna – konieczność prowadzenia dialogu

Wojciech Misztal

W poprzednim numerze zamieściliśmy trzy teksty dotyczące dyskusji wokół dialogu społecznego i obywatelskiego. Temu tematowi, w kontekście powołania Rady Społeczno-Ekonomicznej, poświęcony był jeden z paneli dyskusyjnych na Kongresie Praw Obywatelskich. Poniższy tekst, jednego z uczestników tego panelu, odnosi się do wielu wątków toczącej się w środowisku (nie tylko NGO) dyskusji.

Przemiany systemów społeczno-politycznych i gospodarczych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej polegają w głównej mierze na decentralizacji władzy państwowej. Dynamicznie zmieniające się warunki społeczno-ekonomiczne wymuszają zmiany w funkcjonowaniu aparatu państwa. Niewydolność rozbudowanych struktur biurokratycznych coraz częściej powoduje, że władze państwowe, uświadamiając sobie wynikające z niej ograniczenia w realizacji potrzeb i oczekiwań obywateli, wchodzą w ściślejsze relacje ze społeczeństwem. Widoczny jest proces dzielenia się przez państwo swymi kompetencjami z władzą samorządową i organizacjami pozarządowymi. Prowadzi on do budowania i rozwoju dialogu – zjawiska, które jest trwałym elementem demokracji partycypacyjnej. Wyzwania płynące z przemian zachodzących w strukturach społecznej i socjalnej polskiego społeczeństwa stają się powodem rozciągania praktyki dialogu na coraz liczniejsze obszary życia społecznego. W klimacie tych przemian swoje miejsce znajduje dialog obywatelski, w Polsce coraz bardziej zauważany i doceniany. Zarówno strona rządowa, jak i partnerzy społeczni przyjmują i deklarują, że dialog obywatelski jest bardzo istotną wartością życia publicznego w państwie demokratycznym. Czy mamy tu do czynienia z wartością tylko deklarowaną, czy także realizowaną?

Członkostwo Polski w UE nakazuje uwzględnić model dialogu społecznego ustanowiony na szczeblu wspólnotowym. Poza dialogiem społecznym na szczeblu europejskim jest promowany rozwój dialogu obywatelskiego. Pomimo solidnych podstaw traktatowych dialog obywatelski na poziomie europejskim charakteryzuje stosunkowo słaba instytucjonalizacja. Wynika to m.in.

z faktu, że dialog obywatelski ma w dużym stopniu charakter dobrowolny. Bliższe spojrzenie na zapisy europejskiego ustawodawstwa dowodzi, że dialog obywatelski ma swoje miejsce i znaczenie w prawie i praktyce funkcjonowania Unii Europejskiej. Jednak w ramach instytucji unijnych możliwości wpływu tego dialogu na regulacje europejskie są niewielkie. W praktyce nie występują powszechnie stosowane definicje ani dialogu obywatelskiego, ani organizacji obywatelskiej – uczestnika tego dialogu. Jest to główna przyczyna poważnych zastrzeżeń formułowanych w odniesieniu do tego segmentu dialogu dotycząca reprezentatywności poszczególnych organizacji pozarządowych na szczeblu unijnym, a także stosunkowo dużej swobody po stronie Komisji Europejskiej w zakresie sposobu prowadzenia tego dialogu.

Wraz z procesami decentralizacji i dekoncentracji państwa rozwinął się, niejako odrębnie i autonomicznie, dialog w ramach systemu władz publicznych: między rządami centralnymi a różnymi podmiotami samorządowymi (Długosz, 2006: 99). W literaturze przedmiotu jest to określane jako *stosunki międzyrządowe (intergovernmental relations)*.

W Unii Europejskiej dialog obywatelski w procesie podejmowania decyzji społeczno-gospodarczych nabiera coraz większego znaczenia. Jako podstawowy element demokracji uczestniczącej staje się nieodzownym uzupełnieniem demokracji parlamentarnej i dialogu społecznego. Jest to szczególnie ważne zwłaszcza w kontekście doświadczanego w państwach rozwiniętej demokracji kryzysu tradycyjnych form politycznej partycypacji, tzn. udziału w wyborach, przynależności partyjnej i związkowej. Zasada demokracji partycypacyjnej coraz częściej wydaje się być postrzegana jako „niezbędne koło ratunkowe demokracji” (Leś, 2003). Ustrój demokratyczny wymaga, aby obywatele znali i stosowali jego mechanizmy. Rozwój demokracji i przyrost kompetencji obywatelskich wzajemnie się warunkują. Akceptacja demokracji i społeczeństwa obywatelskiego może wyrażać się w aprobowaniu jej jako ogólnej zasady życia społecznego. Jednakże związek pomiędzy akceptacją demokracji a doświadczeniami obywatelskimi ma charakter pozorny i ogranicza się do udziału w wyborach parlamentarnych.

Wspieranie dialogu społecznego i obywatelskiego jest korzystne zarówno z punktu widzenia obywateli, jak i administracji publicznej. Wiąże się to z bardziej efektywnym osiąganiem przez administrację celów merytorycznych, z poprawą jakości polityk publicznych, a także z optymalizacją środków i metod realizacji tych polityk. Nie można tutaj również pominąć istotnych funkcji legitymizacyjnych oraz promocyjnych podejmowanych przez władze centralne i samorządowe działań, jakie towarzyszą rozwijaniu tych form dialogu. „Partycypacja partnerów społecznych w wypracowaniu decyzji politycznych przyczynia się do zwiększenia akceptacji społecznej dla prowadzonych polityk m.in.

poprzez przychylne komentowanie przez nich w mediach wspólnych uzgodnień. Ponadto umożliwia udział partnerów społecznych we wdrażaniu tych polityk, co pozwala na zwiększenie działań administracyjnych” (tamże).

W Unii Europejskiej istnieje wiele procedur konsultacyjnych dotyczących poszczególnych dziedzin. Są to sformalizowane sposoby partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji przez instytucje unijne (komitety, komisje, zespoły itp.).

Istotne znaczenie ma tutaj **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny** – ciało opiniodawcze wobec Komisji i Parlamentu Europejskiego. W jego skład wchodzi trzy grupy:

- związkowa;
- pracodawcy;
- przedstawiciele organizacji pozarządowych, gospodarki społecznej, rolników, stowarzyszeń zawodowych.

Organizacjom obywatelskim przyznano prawo do wypowiedzania się i konsultowania dokumentów dotyczących kwestii ekonomiczno-społecznych i rynku pracy na zasadach ogólnych. W ten sposób organizacje pozarządowe uzupełniają prace ważnej instytucji opiniodawczej, jaką jest Komitet (należy podkreślić, że w wielu przypadkach uzyskanie opinii Komitetu jest obowiązkowe). Jednak nie uczestniczą one ani w trójstronnych, ani w dwustronnych instytucjach europejskich zajmujących się stosunkami przemysłowymi (tamże: 116).

W ostatnich latach można jednak zaobserwować poszerzenie tradycyjnego dialogu trójstronnego z udziałem związków zawodowych, pracodawców oraz władz publicznych o dialog obywatelski, prowadzony z organizacjami pozarządowymi i poszczególnymi obywatelami. W ramach przyjętego przez Unię Europejską partycypacyjnego modelu zarządzania sprawami publicznymi znajduje swoje praktyczne zastosowanie tzw. *idea rozszerzonego partnerstwa (multi-level partnership)*. Ukształtowała się ona w wyniku działań ukierunkowanych na zwiększenie roli reprezentacji samorządów regionalnych i lokalnych oraz organizacji pozarządowych w procesach decyzyjnych UE. Służy poszukiwaniu szerokiej bazy dla realizacji unijnych celów oraz odgrywa coraz większą rolę w polityce wspólnotowej (Benington, 2001: 198-219).

Zasada partnerstwa, obok współfinansowania i subsydiarności, jest wykorzystywana w opracowywaniu programów finansowanych ze środków unijnych. Zakłada m.in. obowiązek wypracowania tych programów metodami partycypacyjnymi, w tym także ich partycypacyjny monitoring i ewaluację. W związku z tym w Unii Europejskiej używa się pojęcia partnerów społecznych i gospodarczych, którymi najczęściej są organizacje pracodawców, przedsiębiorców, rolników, pracowników oraz różne rodzaje organizacji pozarządowych. Jednak w praktyce każde państwo szczegółowo określa, jakie rodzaje organizacji i pod-

miotów traktuje jako partnerów społecznych i gospodarczych (Długosz, Wygnański, 2005: 25).

Między dialogiem społecznym i obywatelskim

Obszary te pokrywają się tylko częściowo. Dlatego uzasadniona wydaje się interpretacja przyjęta przez Komisję Europejską. Opiera się ona na założeniu, że poszczególne sprawy są konsultowane zgodnie z przedmiotem ich oddziaływania społecznego. Jednakże organizacje obywatelskie wykazują rosnące zainteresowanie problematyką społeczno-gospodarczą, która do tej pory była sprowadzana głównie do dialogu między pracodawcami, pracownikami i władzami publicznymi. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy upatruje się w upowszechniającej się *ekonomii społecznej*, która poza celami związanymi z maksymalizacją zysków formułuje jeszcze inne cele, związane z szeroko pojmowanym rozwojem społecznym (Leś, 2005: *passim*).

W ramach ekonomii społecznej są prowadzone działania w kierunku rozwoju społeczności lokalnych, integracji społecznej, edukacji, a także przeciwdziałania bezrobociu. Do innych przyczyn wzrastającego wśród organizacji obywatelskich zainteresowania problematyką społeczno-gospodarczą należy koncepcja *ładu korporacyjnego* i związana z nią potrzeba kształtowania społecznej odpowiedzialności biznesu, wykraczającej poza pracowników i kooperantów. Dotyczy ona szerokiego otoczenia przedsiębiorstw, w tym np. społeczności. Komisja Europejska wyszła naprzeciw oczekiwaniom partnerów społecznych, proponując program korporacyjnej *odpowiedzialności społecznej*. Chodzi tu m.in. o zwiększenie wrażliwości pracodawców na warunki pracy, współpracę ze społecznościami lokalnymi czy ochronę przyrody (Grosse, 2006: 116).

Rozwiązania instytucjonalne stosowane w dialogu społecznym powodują, że organizacje obywatelskie działające na poziomie UE postulują wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych, sankcjonujących istnienie dialogu obywatelskiego i stworzenie stałych instytucji tego dialogu w podobny sposób, jak ma to miejsce w odniesieniu do dialogu społecznego lub konsultacji prowadzonych z organizacjami samorządu lokalnego i regionalnego. Oznacza to przede wszystkim wprowadzenie konkretnych instytucji i procedur konsultacyjnych w *Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską*. Zwraca się uwagę na konieczność wyodrębnienia poszczególnych kategorii dialogu obywatelskiego (podobnie jak w dialogu społecznym), np. odnoszącego się do kwestii zabezpieczenia społecznego, zrównoważonego rozwoju, dbałości o interesy przyszłych pokoleń oraz organizacji o ogólnych zainteresowaniach (tamże: 117).

Współcześnie daje się w Polsce zauważyć nasilającą się debatę publiczną na temat dialogu obywatelskiego. Uczestniczą w niej autorytety ze sfery polityki, działacze społeczni, ludzie nauki, artyści, a nawet przedstawiciele hierar-

chii kościelnej. Można zatem powiedzieć, że dialog obywatelski jest procesem uzgadniania kierunków rozwoju społecznego nie tylko na szczeblu krajowym, ale także regionalnym i lokalnym. Jego celem jest uwzględnienie interesów różnorodnych grup społecznych w podejmowanych decyzjach, celach ustalanych strategicznie i programach rozwojowych

W oficjalnych dokumentach ministerialnych (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej prowadzi regularne analizy instytucji partycypacji społecznej w ramach administracji rządowej) wyróżnia się dodatkowo *dialog wielostronny*, w którym udział biorą równocześnie (niekiedy w ramach jednej instytucji) przedstawiciele środowisk społecznych, tradycyjnie zaliczanych w skład partnerów społecznych, obywatelskich lub samorządowych, a także reprezentanci innych środowisk, np. naukowych. Tak rozumiany dialog jest bliski pojęciu *debaty publicznej* (*Institucje dialogu...*).

Dialogu obywatelskiego nie powinno się ani mylić, ani utożsamiać z dialogiem społecznym, który stanowi sposób komunikowania się między władzami publicznymi, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, a dotyczy przede wszystkim obszaru zbiorowych stosunków pracy (zbiorowego prawa pracy – www.pozytek.gov.pl). Dialog obywatelski, obejmując szerokie spektrum spraw społecznych, odnosi się niejako do miejsca grup obywateli w państwie i społeczeństwie, a nie tylko w ich miejscu pracy (zakładzie, branży, sektorze gospodarki), co przecież stanowi istotę dialogu społecznego.

Dialog – od greckiego *dialogos* (*dia-logos*) – oznacza rozmowę, w potocznym rozumieniu – między dwiema lub więcej osobami, zespół następujących po sobie wypowiedzi. Wymiana zdań powinna mieć charakter sensowny, związany z tematem rozmowy. Warunkiem jest bezpośredniość: wypowiedź i reakcja partnerów następują bezpośrednio po sobie. Jest to zatem forma wymiany językowej między ludźmi; społeczne użycie języka, wszechobecne w życiu społecznym (Łukasiewicz, 1980: 75). Autentyczny dialog zachodzi wówczas, kiedy spełnia warunek myślenia bezzałożeniowego, jest pozbawiony egocentryzmu, zaś partnerzy dialogu stawiają się w roli swych przeciwników. Subiektywne przyjmowanie założeń, egocentryzm i próby podporządkowania partnerów rozmowy wyczerpują znamiona monologu (Kaczmarczyk, 2009: 17-20)

W dyskusji nad dialogiem społecznym i obywatelskim przywołuje się termin *governance*. Jest to pojęcie płynne i niedookreślone, podobnie jak „demokracja”, „sfera publiczna” czy „społeczeństwo obywatelskie”. Początkowo wskazywano na sześć różnych znaczeń tego terminu: państwo minimum, kierowanie korporacyjne (*corporate governance*), nowe zarządzanie publiczne (*new public management*), dobre rządzenie (*good governance*), cybernetyka społeczna (*social cybernetic systems*), samoorganizujące się układy sieciowe (*self-organised networks*) – Rhodes, 1996.

Z czasem doszło do teoretycznej i konceptualnej rozbudowy tej kategorii pojęciowej, co uczyniło ją jeszcze bardziej nieostrą. Wskazuje się na dziewięć sposobów jej rozumienia: dobre rządzenie (*good governance*), rządzenie bez rządu (*governance without government*), w relacjach międzysektorowych, szczególnie w Unii Europejskiej, rządzenie bez rządu w relacjach wewnątrzpaństwowych, na poziomie regionalnym i lokalnym, rządzenie bez rządu w relacjach wolnorynkowych (*economic governance*), kierowanie korporacyjne (*corporate governance*), nowe zarządzanie publiczne (*new public management*), zewnętrzna oraz wewnętrzna koordynacja układów sieciowych (*governance in and by networks*), wielopoziomowe zarządzanie sieciowe (*multilevel network governance*), (samo)koordynacja w obrębie sieci powstających pomiędzy podmiotami gospodarczymi (*inter firm governance*) (van Kersbergen i van Waarden, 2004). Każde z tych ujęć dotyka innego aspektu działania społeczeństwa obywatelskiego.

Dialog obywatelski może być rozumiany w szerokim i wąskim znaczeniu. W pierwszym ujęciu znajduje on swoje ugruntowanie w demokratycznie ukształtowanej sferze publicznej jako jedna z podstawowych form dyskursu publicznego. Jego inkluzyjny charakter pozwala zaangażowanym obywatelom na wzięcie udziału w debacie publicznej i wyrażanie poglądów dotyczących (w ich przekonaniu) istotnych problemów, obecnych we wspólnej przestrzeni życia społecznego. W ten sposób powstaje możliwość wpływu obywateli na kształt opinii publicznej i charakter podejmowanych decyzji.

W literaturze przedmiotu bardziej rozpowszechnione jest ujęcie ekskluzyjne, opierające się na instytucjonalnym rozumieniu dialogu obywatelskiego. Dla demokracji uczestniczącej jest on tym, czym dialog społeczny dla gospodarki rynkowej. Stanowi instrument komunikowania i negocjowania interesów różnych grup społecznych. Stwarza organizacjom pozarządowym szansę odegrania istotnej roli w sferze funkcji przypisywanych społeczeństwu obywatelskiemu: usług, innowacji, rzecznictwa obywatelskiego (*citizen advocacy*), rzecznictwa politycznego (*policy advocacy*), ekspresyjną oraz socjalizacyjną rolę w sferze demokratycznej, a także rolę wspólnototwórczą (Leś, 2003). Dialog obywatelski jest formą partycypacji obywatelskiej, która stanowi fundament rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz wspierania zmian ustrojowych. Jest narzędziem umacniania roli organizacji pozarządowych i samej idei demokracji partycypacyjnej (Stokowska, 2007: 192).

Jest to zatem „specyficzna forma kontaktu między władzą państwową a prawnie określonymi formami organizowania się społeczeństwa (organizacje pozarządowe, społeczne, stowarzyszenia, fundacje) w różnych płaszczyznach działania (społecznej, ekonomicznej, świadomościowej, terytorialnej, zawodowej i innych) grup społecznych, polegająca na wzajemnym przekazywaniu

sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej (*Zasady dialogu...*). Dialog obywatelski nie dotyczy jedynie zbiorowych stosunków pracy, ale wszelkich kwestii związanych z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego (Schimanek, 2003).

Uzupełnieniem tych definicji jest koncepcja dialogu obywatelskiego zakładająca, że stanowi on „zinstytucjonalizowaną formę prowadzenia szeroko pojętych konsultacji społecznych w aspekcie planowania, rozwiązywania i podejmowania decyzji w zakresie społecznie ważnych kwestii w danej grupie społecznej. Jego uczestnikami powinni być zarówno partnerzy dialogu społecznego, jak również przedstawiciele szeroko definiowanego trzeciego sektora” (Mandrysz, 2007: 115).

Organizacje obywatelskie są równoległą do systemu politycznego platformą artykulacji tych interesów społecznych, które nie mogą być inaczej artykułowane z uwagi na niewydolność istniejących systemów politycznych (Anheier, 1990: 30, za: Schimanek, 2007: 11). Istotą dialogu obywatelskiego ma być stanowienie swego rodzaju forum w przestrzeni publicznej dla reprezentacji interesów między poszczególnymi jego uczestnikami, w tym między partnerami społecznymi (organizacje pozarządowe, stowarzyszenia społeczne) a odpowiednimi organami władzy publicznej. Dialog obywatelski jest procesem uzgadniania kierunków rozwoju kraju na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Otwiera to możliwość powstawania różnych form partycypacji społecznej: od uzyskania konsensu, udziału w debacie publicznej do bezpośredniego udziału w decyzjach natury administracyjnej czy politycznej (por. Woźniak, 2002). W związku z powyższym za podstawowe i nieodzowne składniki prowadzonego dialogu można uznać wymianę informacji oraz prezentację stanowisk poszczególnych podmiotów społecznych.

Prezentowane definicje dialogu nawiązują do zasady *governance*. Skupiają się na jego zinstytucjonalizowanym charakterze (zorganizowane organizacje obywatelskie, ramy proceduralne) oraz kładą nacisk na udział we władzy i interesy obywateli. W mniejszym stopniu podkreślają jego rolę w kształtowaniu opinii publicznej, konsultacjach, negocjacjach i porozumieniach. Nie wskazują, jakimi środkami należałoby dochodzić do porozumienia. Być może brak refleksji nad sposobami osiągnięcia konsensu jest wśród partnerów dialogu jedną z mało uświadamianych przyczyn mających zasadnicze znaczenie dla jego pomyslnego rozwoju.

Jeśli weźmiemy pod uwagę uściślenie roli społeczeństwa obywatelskiego w rządzeniu wielopoziomowym, to jego sprawność będzie zależała od możliwości płynnego przechodzenia z pasma konsultacji decyzji publicznych i koordynacji zasobów do innego, pierwotnego i sprzężonego z nim (Sroka, 2007: 218-219). Można wskazać na trzy rodzaje kryteriów związane z pozycjonowaniem

dialogu obywatelskiego: legitymizacja, upublicznienie działań (*publicity*) oraz zdolność do rządzenia (*governability*) czy rządność (Sroka, 2007: 219). O tym, jak trwała będzie zdolność organizacji trzeciego sektora do udziału we władzy w celu współkształtowania polityk publicznych, decyduje poziom ich kompetencji i legitymizacja. Społeczna akceptacja działań organizacji pozarządowych wiąże się tu ze zdolnością trzeciego sektora do współrządzenia, w zależności od tego, jak obywatele oceniają realne możliwości działania rządu. Prawdopodobnie oceny pozytywne będą związane z postawami promodernizacyjnymi obywateli, zaś postawy konserwatywne, które dominują w Polsce, będą sprzyjać ocenom negatywnym. Obywatele akceptują (nie bez trudu) dostęp do władzy partnerów społecznych (związki zawodowe pracodawców i pracobiorców), ale niełatwo zgodzą się na dostęp do ośrodków decyzyjnych nie do końca zdefiniowanych, w ich przekonaniu, organizacji pozarządowych.

Rozwiązanie tej sytuacji może polegać na rezygnacji organizacji pozarządowych z już wytyczonych ścieżek w dialogu – generowania wpływu na procesy decyzyjne z obszaru półcienia – oraz bardziej bezpośrednie uczestnictwo w podejmowaniu decyzji publicznych. Pierwsza jawi się jako domena działalności rozmaitych grup interesu zaś druga, charakterystyczna dla tradycyjnego partnerstwa społecznego (dialogu korporacyjnego), nie cieszy się zbytnim poważaniem.

Jedną z propozycji jest wykorzystanie potencjału tkwiącego w szeroko rozumianej deliberacji politycznej. Można powiedzieć, że proponuje się zastąpienie modelu demokracji partycypacyjnej liberalnym modelem demokracji deliberacyjnej. Jej istotą nie jest przetarg interesów, ale wypracowanie poszczególnych elementów rozumienia dóbr publicznych. W ten sposób, orientując się na upowszechnienie dialogu obywatelskiego, proponuje się posługiwanie się pojęciem „nowego dialogu społecznego”. Ma ono wydźwięk koncyliacyjny, pozwalający na połączenie udziału w dialogu tradycyjnie rozumianych partnerów społecznych i organizacji pozarządowych. Jest szerszy i najlepiej obejmuje istotę dialogu obywatelskiego, pozwalając na nowe otwarcie w dyskusji. Jego wykorzystanie wydaje się także zasadne z tego powodu, że wpisuje się on w najnowszy nurt dyskusji nad przyszłością systemów politycznych tzw. „wolnego świata” (Sroka, 2007: 219-220).

Próba odwołania się do pojęcia *governance* oraz do partycypacji politycznej wydaje się mieć szansę powodzenia. Jednakże odwołanie się do inkluzyjnego pojęcia dialogu, bardzo mocno oscylującego wokół współuczestnictwa we władzy wykonawczej, zawęża zakres stosowalności pojęcia dialogu obywatelskiego do jego wymiaru instytucjonalnego. Nie uwzględnia w pełni wszystkich aspektów zawierających się w idei demokracji, sfery publicznej i społeczeństwa obywatelskiego, jako utopijnych wzorów życia społecznego, wskazujących na róż-

norodność form sprawowania i udziału we władzy. Nadmierne powiązanie z władzą wykonawczą powoduje ich zasadniczą słabość polegającą na ograniczonej możliwości stosowania.

Propozycja nowego ujęcia dialogu społecznego wyraźnie nawiązuje do Habermasowskiej idei wskrzeszenia sfery publicznej i działań komunikacyjnych, w których partnerzy dążą do osiągnięcia porozumienia. Wydaje się, że można tę koncepcję dialogu zmodyfikować i, mając na uwadze wrażliwość przedstawicieli trzeciego sektora bardzo mocno przywiązanych do swojej tożsamości, określić ją jako „obywatelski dialog społeczny”. Nawiązuje ona wprost do bogatej tradycji idei dyskursu publicznego, dziedzicząc jego najlepsze rozwiązania, wypracowane w dziejach dialogu społeczeństwa z władzą. Deliberacyjny model dialogu obywatelskiego miałby przez to dużo większe szanse na przekroczenie barier instytucjonalnych i zaistnienia na wszystkich poziomach życia społecznego.

Losy dialogu

Społeczny i obywatelski dialog z praktyką paktów-porozumień sięga roku 1980. W ramach Porozumień Okrągłego Stołu powołano m.in. instytucję, w skład której wchodziłi przedstawiciele rządu, związków zawodowych i pozostałych sygnatariuszy. Jej celem miało być monitorowanie realizacji porozumień. Jednakże dynamiczny proces transformacji, zmieniający ustrój, spowodował, że ta instytucja przestała działać, gdyż podstawowa transformacja ustrojowa nie mogła być przedmiotem negocjacji z dotychczasowymi grupami interesu. Chodziło o podważenie roli tych grup, co jednak spowodowało pojawienie się zarzutu odgórnego konstruowania nowego porządku społecznego (Gardawski, 2008: 25; Gąciarz i Pańków, 2001: 107).

Wydaje się, że dialog obywatelski tak jak dialog społeczny od samego początku wpisuje się w ramy demokracji przetargowej, w której dobrze zorganizowana mniejszość przesądza o sytuacji większości, zaś dominującą rolę odgrywają działania zorientowane na sukces, jako właściwe uczestnikom sfery politycznej (Kaczocha, 2004: 32). Związki zawodowe stały się pełnoprawnymi partnerami dialogu wówczas, kiedy w wyniku postępującego procesu prywatyzacji doszło do zawarcia jedyne w dziejach III RP paktu, tzw. „Paktu o przedsiębiorstwie”. Pracownicy prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych za pośrednictwem związków zawodowych mieli otrzymać wysokie udziały w ich majątku w zamian za zgodę na sprzedaż. Dalszą konsekwencją było powołanie w 1994 r., w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, Forum Dialogu Społecznego – trójstronnej rady monitorującej realizację postanowień zawartych w Pakcie.

W efekcie doszło do zinstytucjonalizowania dialogu społecznego na poziomie krajowym. W skład powołanej instytucji dialogu wchodziłi sygnatariusze Paktu o Przedsiębiorstwie – członkowie związków zawodowych: NSZZ „Soli-

darność” i Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, oraz organizacja pracodawców – dyrektorzy zakładów państwowych i firm sprywatyzowanych zrzeszeni w Konfederacji Pracodawców Polskich. Związki zawodowe, głównie NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, w początkowej fazie działalności Komisji były zaangażowane politycznie po stronie rządzących lub opozycji politycznej. To pozwalało organizacjom realizować cele pracobiorców bezpośrednio w strukturach władzy bez konieczności udziału w Trójstronnej Komisji. Jednakże związek będący w opozycji bojkotował jej prace, co sprawiło, że w początkowym okresie nie udało się uzyskać porozumienia w żadnej kwestii (Gardawski, 2008: 25-28; 2009: 137-144). Dialog trójstronny nie służył ani legitymizowaniu poczynań władzy, ani zwiększeniu zgody społecznej dla podejmowanych przez nią reform.

Przełom nastąpił po uchwaleniu ustawy o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, dzięki czemu dialog społeczny istniejący na poziomie centralnym rozszerzono na poziom lokalny. Komisja uzyskała pełną reprezentatywność poprzez zastosowanie kryteriów liczebnościowych. Jej skład został poszerzony o organizacje pracodawców prywatnych: Bussines Centre Club i Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” oraz Związek Rzemiosła Polskiego, zaś ze strony pracobiorców o Forum Związków Zawodowych. Poszerzono zakres uprawnień Komisji. Jej głównymi celami stały się: dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego, dialog w kwestiach związanych z problematyką wynagrodzeń i świadczeń społecznych, a także opiniowanie ustawy budżetowej.

Mimo uznania dla dokonań tzw. dialogu dwustronnego (odbywającego się bez udziału strony rządowej) i dialogu branżowego należy wskazać, że sposób pracy Komisji (szczególnie jej Prezydium), a także zasada konsensu w podejmowaniu decyzji powodują, że jej działania nabrały upolitycznionego charakteru, zaś sam model tego dialogu został określony jako „najtrudniejsza forma dialogu społecznego” (Fałkowski, Grosse i Napiontek, 2006: 22). W efekcie przyczyniło się to do szeregu kryzysów i prób traktowania Komisji jako jednego z ciał konsultacyjnych rządu. Wyrazem tego było traktowanie efektów prowadzonego dialogu jako niewiążących opinii. Z tych powodów prowadzenie polityki reform zakrojonych na szeroką skalę przy wsparciu aktorów społecznych na mocy osiągniętych porozumień pozostaje jedynie w sferze możliwości.

W Polsce praktykuje się przede wszystkim trójstronny dialog społeczny, skoncentrowany na przedstawicielach związków zawodowych i pracodawców. Coraz wyraźniej dostrzega się to, że już od dłuższego czasu stał się on formułą niewystarczającą do uregulowania licznych fundamentalnych problemów społecznych. W związku z tym niektórzy autorzy traktują upowszechnienie praktyki dialogu obywatelskiego jako zjawisko pozytywne i konieczne. Narastające wyzwania

w wielu dziedzinach życia społecznego, wykraczających poza obszar stosunków pracy, które wymagały dialogu o zdecydowanie szerszym charakterze (Freiske, 2005: 42-48). Argumentuje się na rzecz rozszerzania dialogu na coraz liczniejsze obszary życia publicznego. Zauważono niedocenianą dotąd postać dialogu obywatelskiego. Otwiera to możliwość powstawania różnych form partycypacji społecznej: od uzyskania konsensu i udziału w debacie publicznej do bezpośredniego udziału w decyzjach natury administracyjnej czy politycznej.

Proces rozwoju współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną rozpoczął się z wielkim trudem, pokonując wiele przeszkód. W strukturach administracji rządowej z czasem pojawiły się osoby i instytucje inicjujące współpracę. Początkowo było to Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Ochrony Środowiska, a także administracja samorządów terytorialnych. W 1998 roku powołano pełnomocnika premiera do spraw kontaktów z organizacjami pozarządowymi. Swoją funkcję pełnił on jednak tylko około roku. Kontakty rządu z organizacjami obywatelskimi ożywiały się w sytuacji propozycji rozwiązań legislacyjnych niekorzystnych dla środowiska obywatelskiego. Dialog pomiędzy rządem a organizacjami pozarządowymi przybrał na sile i znaczeniu w trakcie prac przygotowawczych nad ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a także w czasie konsultacji dokumentów programowych funduszy strukturalnych UE.

W 2003 roku Sejm RP przyjął ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która stworzyła podstawy współpracy i partnerstwa między organizacjami pozarządowymi i władzami wszystkich szczebli. Możliwość prowadzenia dialogu obywatelskiego pojawiła się także w strukturalnych ramach Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych oraz ciałach opiniodawczych, w skład których wchodził przedstawiciele urzędów centralnych, organizacje związkowe, samorządy terytorialne i gospodarcze oraz przedstawiciele środowiska naukowego. W środowisku organizacji pozarządowych wypracowano zasady wyłaniania reprezentantów interesów organizacji pozarządowych (Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Forum Darczyńców w Polsce), a także ciał obywatelskich do spraw kontaktów z rządem (Rada Działalności Pożytku Publicznego).

Rada Działalności Pożytku Publicznego (RDPP)

Powstanie Rady należy traktować jako wyraz określonego podejścia do trzeciego sektora – partnera w dialogu o polskim społeczeństwie obywatelskim. Nie można ocenić efektywności działań Rady jako ciała doradczego Ministra Pracy i Polityki Społecznej, sprowadzając kryterium porównawcze do zbioru rozwiązań przyjętych w ministerstwie. Nie zawsze również są przedstawiane Radzie do opiniowania projekty legislacyjne dotyczące trzeciego sektora.

Wskazuje się na przykłady lekceważenia Rady, szczególnie ze strony Ministerstwa Finansów.

Daje się zauważyć brak procedur administracyjnych pozwalających na bieżące monitorowanie przez RDPP projektów dotyczących trzeciego sektora. Brakuje także procedur określających sposób opiniowania dokumentów przez RDPP. Nakładanie się tych kwestii powoduje, że narasta zniecierpliwienie oraz frustracja jej członków, a także dezorientacja co do dalszego jej funkcjonowania. Znaczną część swojego czasu i energii Rada poświęca formułowaniu postulatów dotyczących jej funkcjonowania lub definiowania swej pozycji i roli. Wiele do życzenia pozostawia gotowość rządzących do rozmowy i zrozumienia specyfiki dialogu obywatelskiego. Wydaje się bowiem, że niezupełnie rozumieją oni konieczność i korzyści płynące z uspołecznienia procesu rządzenia.

Rada bywa postrzegana jako miejsce, gdzie organizacje rządowe walczą z administracją rządową o swoje prawa, a nie jako pomost między władzą a obywatelami. Brakuje systemowych rozwiązań, które pozwolą Radzie zająć dobrze ugruntowane miejsce w dialogu. Jednym z postulowanych rozwiązań byłoby usytuowanie RDPP bezpośrednio przy Radzie Ministrów, co dałoby jej wszechstronne kompetencje w wielu dziedzinach życia społecznego (Stokowska, 2007: 204-214).

Ustawa o działalności pożytku publicznego

Przypadek ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest uważany za najbardziej udany przykład aktu prawnego, nad którym prace zostały w tak szerokim zakresie uspołecznione. Sposób jej procedowania może być traktowany jako wzorcowy dla dialogu obywatelskiego. Określając w ustawie wzajemne ramy odniesienia, doprowadzono do bardziej przejrzystych relacji pomiędzy partnerami i upodmiotowienia organizacji pozarządowych. Ich przedstawiciele uzyskali duże doświadczenie w rozmowach z władzą publiczną, która zaczęła rozumieć wagę dialogu, a także dostrzegać równoprawnych partnerów w organizacjach pozarządowych. Potwierdzeniem tego były prace nad nowelizacją ustawy, które toczyły się w atmosferze dialogu obywatelskiego. Można przypuszczać, że prace nad ustawą przyczyniły się do poszerzenia dialogu społecznego o dialog obywatelski. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie była z gruntu obywatelska i dla obywateli ze względu na zakres przedmiotowy i sposób jej przygotowania. Jest ona efektem zastosowania otwartego, obywatelskiego trybu prac nad jej projektem (Makowski, 2008: 11-12).

Ustawa po pierwszym roku funkcjonowania budziła wiele nadziei, pozytywnych ocen i oczekiwań dzięki swej zawartości ideowej. Jednak sposób jej funkcjonowania generował szereg problemów i zastrzeżeń. Doprowadziło to do prze-

konania, że ta ustawa nie stanie się „konstytucją trzeciego sektora”, ponieważ nie posiada i nie mogła posiadać charakteru ustrojowego. Powodów tego jest wiele. Ustalone procedury dotyczące konkursów oraz podstawowych zasad i form współpracy okazały się w praktyce fasadą, za którą działano według wcześniej ustalonych schematów. Zachodzi pytanie, dlaczego nie zdecydowano się na nadanie proceduralnego charakteru wcześniej utrwalonym mechanizmom wyznaczającym schemat współpracy? Prawdopodobnie były one skutkiem porozumienia osiągniętego za sprawą wspólnoty partykularnych interesów, a nie zgody wynikającej z uznania wartości istotnych dla każdej ze stron.

Działalność instytucji powołanych ustawą dotyczącą procedur konkursowych okazała się nieskuteczna z powodu zapisów skutecznie ograniczających możliwość ich funkcjonowania lub pozwalających na wybór innego trybu działania. Przepisy ustawy, wymuszając profesjonalizację trzeciego sektora, przyczyniły się do pomniejszenia roli małych organizacji i wzrostu poczucia zagrożenia ich członków. Zaistniała sytuacja sprzyja wykluczaniu ich z konkursów, ofert i innych form współpracy. Miejsce autentycznego dialogu obywatelskiego zajęły sztywne, biurokratyczne formy, nadając sformalizowany charakter współpracy organizacji pozarządowych z władzą publiczną. Paradoksalnie sformalizowanie wzajemnych relacji, a niekiedy wręcz ich wymuszenie, przyczyniło się do osłabienia współpracy, niszcząc spontaniczność i autentyczny dialog. Formalizacja i biurokracja stanowią główne przeszkody efektywnego budowania współpracy opartej na autentycznym dialogu (Niewiadomska-Guentzel, 2008: 76). Na poziomie lokalnym daje się często zauważyć niechęć radnych wszystkich szczebli samorządu do współpracy z organizacjami pozarządowymi. Towarzyszy temu słaba orientacja w problematyce współpracy międzysektorowej. Radni obawiają się, że ustawa ograniczy, pomniejszy ich kompetencje i podważy ich mandat do reprezentowania interesów społeczności lokalnej wobec administracji samorządowej (Makowski, 2008: 30-31; 35). Nie angażują się we współpracę, traktując organizacje pozarządowe jako konkurenta, a nie partnera.

Ocena dialogu

W utrwalonych w polskiej rzeczywistości instytucjach dialogu społecznego dialog obywatelski często bywa przywoływany przez zainteresowane strony jako hasło. Stanowi swego rodzaju fasadę, a w praktyce jest nieobecny. Elity polityczne i pozarządowe nie mają ani wystarczającej wiedzy, ani doświadczeń na temat mechanizmów funkcjonowania dialogu. Wydaje się, że większą odpowiedzialność za ten stan ponosi strona rządowa jako gospodarz dialogu obywatelskiego. Elity polityczne i pozarządowe nie są w stanie lub też nie chcą wypracować spójnej wizji roli i miejsca dialogu, co powoduje jego chaotyczność i słabość.

Dialog jest traktowany fasadowo i instrumentalnie. Brakuje rozwiązań prawnych, zaś już istniejące są w znacznym stopniu uwarunkowane czynnikami politycznymi i gospodarczymi. Istniejący stan prawny jest wysoce niewystarczający, zaś proponowane rozwiązania etyczne dotyczące prowadzenia tego dialogu nie są przestrzegane. W dużej mierze niedoskonałości rozwiązań legislacyjnych wynikają z braku jasnej i precyzyjnej wizji funkcjonowania instytucji dialogu obywatelskiego. Przepisy kształtujące postać dialogu obywatelskiego były tworzone chaotycznie, bez wspólnych uzgodnień i planu.

Kształt instytucjonalny dialogu obywatelskiego nie został wypracowany jako efekt jego prowadzenia, ale jest wypadkową aktywności różnych środowisk, koncepcji, wzorców zagranicznych i doraźnych potrzeb (Długosz, 2007). Nie napawają optymizmem przykłady prowadzenia tego dialogu. Wskazuje się na jego niską przydatność do realizowania polityki publicznej. Jest to nieefektywny instrument zarządzania publicznego w kwestii poprawy skuteczności polityki publicznej, przyspieszenia procesu legislacyjnego czy wzbogacenia debaty publicznej o postulaty istotne z punktu widzenia partnerów społecznych (Fałkowski, Grosse i Napióntek, 2006: 99).

Rada Społeczno-Ekonomiczna

Niektórzy działacze organizacji pozarządowych, a także partnerzy dialogu społecznego obawiają się, że utworzenie nowej instytucji dialogu przyczyni się do rozmycia i osłabienia niewielkiej efektywności już prowadzonego dialogu. Rozbudowane struktury grupujące wszystkich instytucjonalnych partnerów dialogu mogą spowodować nawet paraliż działania. Wówczas okaże się, że ta forma współpracy społeczeństwa z władzą jest całkowicie nieskuteczna i w efekcie nieprzydatna jako instrument kształtowania ładu społecznego w Polsce.

Koncepcja utworzenia Rady Ekonomiczno-Społecznej stwarza nową możliwość prowadzenia dialogu. Ma charakter integralny i obejmuje całokształt problematyki życia społecznego. Tu najpełniej odzwierciedlają się wszystkie problemy i procesy zachodzące w społeczeństwie. Jednocześnie powstaje możliwość rozwiązań instytucjonalnych pozwalających na wyeliminowanie większości mankamentów dialogu społecznego i obywatelskiego. Partnerzy dialogu uzyskują nowy status pełnoprawnych uczestników dialogu, który ma szansę stać się załącznikiem autentycznej debaty publicznej, a przez to – rzeczywistym centrum integracji społecznej.

Wybrane pozycje bibliograficzne

Almond G.A. and V. Sidney, 1980, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage Publications, London.

- Archambault E., interview "Quatre grandes cultures associatives en Europe", in *Les initiatives citoyennes en Europe*, Alternatives Economiques, Hors Série Pratique n°19, May 2005.
- Długosz D. i J.J. Wygnański, 2005, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa.
- Długosz D., 2006, *W kierunku debaty publicznej?*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 4.
- European Commission: *European governance. A White Paper*, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf
- Fałkowski M., *Instytucjonalizacja dialogu trójstronnego w Polsce po roku 2001*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 6.
- Frieske K., *Dialog społeczny i demokracja*, w: *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, red. Dariusz Zalewski, IPiSS, Warszawa 2005.
- Gąciarz B. i W. Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa*, Warszawa 2001.
- Gliński P., *Aktywność aktorów społecznych – deficyt obywatelstwa wobec codziennej zaradności Polaków*, w: W. Wesołowski i J. Włodarek (red.); *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, Warszawa 2005.
- <http://www.uea.ac.uk/psi/people/Perez-Solorzano%20documents/Europeansiation%20NP-S.PDF>
- Instytucje dialogu społecznego przy urządach państwowych – informator*, MPiPS, Warszawa 2007; *Informacja na temat działania instytucji dialogu społecznego w ministerstwach i państwowych jednostkach organizacyjnych*, MGiP, Warszawa 2005.
- Kwiatkowska W., *Uwagi na temat znaczenia dialogu społecznego*, w: K. Frieske, L. Machol-Zajda, B. Urbaniak, H. Zarychta, *Dialog społeczny. Zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*, Warszawa 1999.
- Leś E., *Rola Rady Działalności Pożytku Publicznego w kształtowaniu polskiego dialogu obywatelskiego i demokracji uczestniczącej*, wykład wygłoszony podczas inauguracyjnego posiedzenia Rady Działalności Pożytku Publicznego 27 listopada 2003 r.
- Lewenstein B., H. Palska, *Organizacje pozarządowe na scenie publicznej Polski okresu transformacji: dynamika rozwojowa i relacje z władzą – analiza badań jakościowych*, w: *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Warszawa 2004.

- Łukasiewicz P., Dialog jako metoda badawcza, w: Andrzej Siciński, Problemy teoretyczne i metodologiczne badań stylu życia, Polska Akademia Nauk Instytut Filozofii i Socjologii, Warszawa 1980.
- Mandrysz W., *Dialog społeczny, dialog obywatelski w Polsce – dotychczasowe doświadczenia. Próba bilansu*, w: Negocjowana demokracja czyli europejskie governance po polsku, red. K. Wódz, Warszawa 2007.
- Schimanek Tomasz, 2003, Dialog społeczny: wyzwania dla rządu i organizacji pozarządowych, *Analizy i opinie* 2003, nr9.
- Schimanek T., 2007, Dialog obywatelski Polska 2007, Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych, Instytut Spraw Publicznych, Projekt Kompas, Warszawa.
- Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
- van Kersbergen K. i van Waarden F., Governance' as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiratin Regarding Shifts In Governance and Problems of Governability, Accountability and Leditimacy, *European Journal of Political Research*, 2004, No. 43.
- www.pozytek.gov.pl/Organizacje_pozarządowe,376.html (05.11.2007)
- www.pozytek.gov.pl/Organizacje_pozarządowe,376.html (05.11.2007)
- www.pozytek.gov.pl/Organizacje_pozarządowe,376.html)
- Zasady dialogu społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów 22 października 2002 r.

Rzeczpospolita Przyjaciół

Edward Abramowski

(opr. na podstawie „Pisma t. I”, Warszawa 1924)

Związki przyjaźni

I.

Ci, którym nie daje spokoju nędza ludzka i upadek Ojczyzny, stoją często wobec pytania, gdzie i czym jest ta potęga wybawicielska, za pomocą której można by życie uczynić lepszym i szlachetniejszym. Szukamy jej na wszystkich polach pracy, a zarazem czujemy instynktownie, że jest jakaś jedna, najważniejsza rzecz, podstawowa, która, gdyby została znaleziona i zdobyta, rozstrzygnęłaby wszystkie zagadnienia i dała oręż prawdziwy, niezwyciężony, do zwalczania zła. Instynkt ten nie jest złudzeniem naszym. Taka potęga jest do wzięcia i jest pośród nas, a nazywa się przyjaźnią.

Naród, w którym uczucia przyjaźni są rozwinięte, gdzie zamiast sobkostwa i egoizmu panuje przyrodzona potrzeba wzajemnej pomocy, bezinteresownego wspomaganie się na wszystkich polach życia – naród taki znalazł już moc niezwyciężoną, rozwiązał zagadkę wolności i dobrobytu. Tak samo i pojedynczy człowiek. Jeżeli biadamy dzisiaj nad upadkiem moralności, nad znikczemieniem serc i umysłów, nad zanikiem szlachetności i rycerskości duszy, nad upadkiem żywej religii – to wiedźmy o tym, że to wszystko stąd tylko wynika, że dzisiejszy człowiek jest tak mało uzdolniony do przyjaźni, że walka o chleb i cała ta atmosfera kapitalizmu, wśród której żyje, robi go egoistą i od małego dziecka tłumi w nim miłość do ludzi. Nie będzie to żadną przesadą, jeżeli powiemy, że nie co innego, jak tylko samolubstwo zabija religię, i że dla odnalezienia Boga w sobie trzeba przede wszystkim umieć kochać ludzi. Jest to odwieczna, lecz zbyt zapomniana dzisiaj idea Chrystusa. Jego jedyne przykazanie społeczne, które nam zostawił.

Jakie spustoszenie w życiu i w ludziach sprawia zanik przyjaźni, to możemy zobaczyć wszędzie, naokoło siebie, patrząc na nędzę, ciemnotę, wyzysk i krzywdy, na te powszednie straszne rzeczy, do których tak przyzwyczailiśmy się, że prawie nie zwracamy na nie uwagi.

I może zbyt często zapominamy także, że z tych małych, drobnych, osobistych bied ludzkich, które spotykamy na każdym kroku, tworzy się ta wielka rzecz, którą odczuwamy jako upadek i poniżenie Ojczyzny; że z tych małych krzywd, które sobie nawzajem wyrządzamy, dla interesu, ze spokojnym sumieniem, powstaje właśnie owa wielka krzywda całości – bezsilność narodu.

Niech jednak tylko ożywią się gdzieś i poczną działać uczucia przyjaźni, a ta ciemna z mora nędzy ludzkiej ustępuje i słabnie. Wtedy zjawiają się związki dla obrony przed wyzyskiem, zjawiają się kooperatywy spożywcze, spółki włościańskie, kasy wzajemnej pomocy, towarzystwa opieki nad dziećmi, towarzystwa oświatowe, szkolne, dobroczynne itd. Wykwitają one silne i jasne wszędzie, gdzie tylko w samolubstwie ludzkim uczyniony został choćby najmniejszy wyłom. To, co kapitalizm i niewola niszczą, mianowicie dobrobyt i szlachetność życia – to ratuje i buduje na nowo kooperatyzm, współdziałanie przyjaźni ludzkich; tworzy ono nie tylko nowe warunki społeczne, ale usiłuje także stworzyć i nowy typ człowieka, człowieka wolnego i silnego przez to, że jest w gromadzie, że rozumie i odczuwa przyjaźń. Są to dwie potęgi, dwie moce zła i dobra, które zmagają się ze sobą o panowanie nad światem. Jedna – przez egoizm – szerzy ciemnotę i nędzę, druga – przez przyjaźń – szerzy wolność i siłę.

II.

Jeżeli zrozumieliśmy, jak ważną rzeczą jest uzdolnienie ludzi do przyjaźni; jeżeli zobaczyliśmy, że od tego głównie zależy nie tylko dobro jednostki, ale i potęga narodu – to musimy przede wszystkim postawić sobie pytanie, jak uczyć przyjaźni, jakimi drogami można ją umacniać, szerzyć i rozwijać wśród ludzi.

Nie będziemy tutaj zastanawiali się nad tym, czy człowiek z urodzenia jest egoistą, czy też nie; jest to kwestia jałowa. Możemy natomiast z łatwością przyjąć, jako zasadę, to, co doświadczenie życiowe nasuwa: że są egoiści z urodzenia, dla których odczuwanie przyjaźni jest bardzo trudne, tak samo jak są ludzie z natury uzdolnieni do niej. Nie wiemy i nie możemy nigdy wiedzieć, jaki typ przeważa, których więcej się rodzi, wiemy natomiast inną rzecz, najbardziej nas obchodzącą, że egoizm jest ludziom szczepiony w ciągu całego życia, począwszy od dzieciństwa, szczepiony przez wychowanie i przez warunki społeczne, przez konkurencję, przez ciężką walkę o chleb, przez panowanie pieniędzy, przez cały system niewoli. Jest to ogromna hodowla i szkoła egoizmu, w której kształcą się wszyscy, a pod te wpływy dostają się oczywiście nie tylko egoiści z urodzenia, ale i przeciwne im typy. I trzeba naprawdę wielkiej mocy przyrodzonego uczucia przyjaźni dla ludzi, ażeby ono nie uległo tym wpływom, nie zostało stłumione i zabite.

Otóż tej hodowli egoizmu trzeba przeciwstawić życiową także szkołę przyjaźni. Trzeba stworzyć takie ogniska, które by w ludziach od dzieciństwa rozwijały przyjaźń, uczyły jej praktycznie, wpajały niepostrzeżenie, ale też mocno, by to uczucie wsiąkało w krew człowieka, stawało się jego własną naturą. Podobnie jak warunki społeczne dzisiejsze stwarzają atmosferę moralną taką, w której żyjąc człowiek uczy się egoizmu, oszukiwania i krzywdzenia, często nawet bezwiednie – podobnie muszą powstać instytucje, rodzaj wielkiego zakonu ludzi dobrej woli, który dałby społeczeństwu nową, odradzającą atmosferę przyjaźni i w niej wychowywał ludzi od dziecka, walcząc z tamtą.

Nie ulega wątpliwości, że wszystkie kooperatywy i towarzystwa dobroczynne są taką szkołą przyjaźni, że ludzie uczą się w nich, nie wiedząc często o tym, także nowego życia moralnego, życia, w którym myśli się nie tylko o sobie, ale i o innych. Pomimo to stowarzyszenia te nie wystarczają.

W kooperatywach bowiem wszelkiego rodzaju interes ekonomiczny musi z konieczności rzeczy grać główną rolę i bardzo często idea moralna kooperatywu jest zapomniana. Człowiek wstępuje do kooperatywy przede wszystkim dla własnego interesu, a tylko niektórzy robią w niej więcej, niż własny interes wymaga. Nie czynię z tego zarzutu kooperatywom, gdyż one, jako instytucje ekonomiczne, muszą dbać przede wszystkim o swój materialny rozwój, o swoją potęgę finansową, bo inaczej nie spełnią swego zadania społecznego. Ale obok tego musi być także i owo ognisko moralne, gdzie dokonuje się odrodzenie duchowe człowieka, gdzie kształci się kooperatysta prawdziwy, człowiek nowy. To jest zadanie instytucji, które bym nazwał Związkami przyjaźni.

III.

Związki przyjaźni wyobrażam sobie jako związki sąsiedzkie, których zadaniem jest pomoc wzajemna we wszystkim. Dla człowieka, który doń należy, Związek powinien stać się jakby wielką rodziną. Uprzytomnijmy sobie, ile zdarza się w życiu wypadków, kiedy pomoc ludzi otaczających, sąsiadów, nawet pomoc chwilowa i dorywcza, rozstrzygać może o losach całego istnienia jednostki i rodziny – pomoc gospodarska w wypadkach choroby, pożaru lub innej klęski, zaopiekowanie się dziećmi opuszczonymi, czasowa zapomoga pieniężna, opłata szkoły, ochrona moralna przed nalożeniem pijaństwa, pomoc w sporach i zatargach, pomoc prawna, ujęcie się w razie krzywdy ze strony pracodawcy, ratowanie przed lichwą itd. Zadania czynności obrończej i pomocniczej Związkowi trudno jest nawet wyliczyć, gdyż samo życie człowieka, zarówno na wsi, jak i w mieście, nasuwa jak najbardziej różnorodne okoliczności, kiedy pomoc innych ludzi byłaby często decydująca i zbawienna. Czyż każdy z nas nie zna takich wypadków, że np. człowiek umiera dlatego, że nie miał pomocy lekarskiej,

że wpada w sidła lichwiarskie, bo nie znalazł ani rady, ani pomocy, że dziecko staje się kaleką lub włóczęgą, bo nie było komu nim się zaopiekować, i tyle innych.

Ale Związki przyjaźni nie byłyby zmuszone działać we wszystkim same. Do pomocy swojej musiałyby mieć instytucje kooperatywne i dobroczynne, rozporządzające odpowiednimi środkami. W wielu razach uratowanie człowieka przez Związek zasadzałoby się właśnie na umożliwieniu mu korzystania z kooperatywy pożyczkowej, spożywczej lub rolnej albo z towarzystwa dobroczynnego, albo z instytucji szkolnych, wychowawczych, oświatowych. Związek przyjaźni spełniałby w tych razach głównie rolę pośrednika, doradcy, inicjatora. W tych zaś wypadkach, gdzie pomoc musi być natychmiastowa i doraźna, Związek działa sam, własnymi siłami, jako instytucja stojąca najbliżej osoby wspomaganej, znająca osobiście jej potrzeby, charakter i życie.

Tym sposobem Związek spełnia swoje potrójne zadanie: osobiste, społeczne i moralne. Pod względem osobistym – przeprowadza reformę zasadniczą w życiu człowieka, sprawiając, że człowiek przestaje być osamotniony i bezbronny w ciężkich dniach życia, że znajduje gromadę przyjaciół, która mu udziela rady i pomocy, obrony przed wzyśkiem i krzywdą, siły moralnej i wiary w jutro.

Pod względem społecznym – Związek staje się z natury rzeczą krzewicielem kooperatywności we wszystkich dziedzinach, gdyż w działaniu swoim musi stale korzystać z jego instytucji, nakłaniać ludzi, by wstępowali do nich, a nawet sam stwarzać kooperatywy, których w danej miejscowości nie ma. Pod względem moralnym wreszcie – Związek, przyzwyczajając ludzi do czynów przyjaźni bezinteresownej, do pomocy sąsiedzkiej szczerzej i bezpośredniej, do życia dla innych, reformuje nie tylko samo życie na bardziej sprawiedliwe i bardziej pogodne, ale i duszę człowieka. Stwarzałby on właśnie tę atmosferę moralną, w której ginie samolubstwo, bezreligijność, karierowiczostwo, służalczość, w której rozwijają się uczucia przyjaźni i godność ludzka, Chrystusowa religia miłości i woli.

IV.

Funkcjonowanie Związków przyjaźni wyobrażam sobie w taki sposób: powinny to być Związki sąsiedzkie, działające na małej przestrzeni, tam, gdzie się ludzie znają wzajemnie. Wieś, miasteczko, osada fabryczna powinny mieć każde swój osobny, miejscowy Związek. W dużych miastach musiałyby być ograniczone do jednej dzielnicy, do jednego fachu, do przedsiębiorstwa skupiającego dużo ludzi (jak warsztaty, fabryka itp.), albo nawet do jednej kamienicy, gdzie często zamieszkuje po kilkadziesiąt rodzin robotniczych. Każdy taki Związek miej-

scowy powinien mieć jak największą samodzielność, nie zależeć bezpośrednio od żadnego centralnego zarządu, i tylko przez zjazdy regulować swą działalność wspólnie z innymi związkami. Nie powinno w nim być żadnego biurokratyzmu, jak najmniej urzędników, biurowości w ogóle. Powinien zachować przede wszystkim swój czysty typ związku ludzi dobrej woli, czyniących dobro bezinteresownie, pomagających, nie jak urzędnicy towarzystw dobroczynnych, lecz tak, jak pomagają przyjaciele.

Każdy Związek miejscowy powinien mieć swą kasę: małe opłaty miesięczne lub roczne członków tworzyłyby fundusz, z którego Związek czerpać będzie na potrzeby doraźnej pomocy. Oprócz takiej kasy Związek powinien mieć stałą instytucję sądu rozjemczego, wybieranego co pewien czas przez ogół członków, a którego zadaniem będzie rozstrzyganie wszelkich sporów pomiędzy członkami oraz szerzenie wśród ludzi zwyczaju załatwiania swoich spraw polubownie, jako zwyczaju wielce pożytecznego dla obywatelskiego i moralnego rozwoju ludzi.

Ponieważ kooperatywy i wszelkie w ogóle instytucje stowarzyszeniowe są niezbędne dla skutecznej działalności Związków przyjaźni i ponieważ są dalszym ciągiem ich roboty – Związek powinien stać się zarazem inicjatorem i krzewicielem kooperatywności i rozciągać swą opiekę nad stowarzyszeniami miejscowymi, dbając ciągle o ich doskonalenie wewnętrzne i rozwój. W stosunku do nich Związek przyjaźni powinien odgrywać rolę stróża idei i moralności kooperatywnej i dbać o to, aby instytucje kooperatywne nie zapomniały o swych istotnych celach społecznych, reformatorskich. Gdzie zaś takich instytucji nie ma, Związek powinien sam rozwinąć pracę na rzecz powołania ich do życia. Znając dobrze stan rzeczy w danej okolicy i potrzeby jej mieszkańców, będzie mógł najłatwiej dopilnować tego, aby istniejące luki w jej życiu społecznym zostały wypełnione. Pod tym względem ideałem i celem społecznym Związku przyjaźni powinno być, aby każda okolica miała swoje kółko rolnicze, udoskonalające uprawę ziemi, swą kooperatywę spożywczą, organizującą handel miejscowy w rękach ludzi, swą kasę pożyczkowo-oszczędnościową, chroniącą ludzi od lichwy i dającą fundusze na przedsiębiorstwa zrzeszone, swój związek robotników – broniący od wyzysku i krzywdy. Jak również aby miała swoje szkoły, czytelnie, ochrony dla dzieci, słowem to wszystko, co zabezpiecza od nędzy i ciemnoty, co narodowi daje potęgę, zdrowie, wolność.

Możemy więc streścić zadanie Związków przyjaźni w dwóch głównych punktach: 1. chronienie człowieka, wspólnymi siłami stowarzyszonych, przed nędzą, wyzyskiem, krzywdą i ciemnotą, tak jak się chroni przyjaciela i brata; oraz 2. tworzenie i szerzenie życia kooperatywnego ludzi we wszystkich formach, w gospodarstwie, handlu, przemyśle, finansach i oświacie.

Obie te czynności, ściśle zespolone ze sobą, zlewają się w jedno zadanie wychowania narodowego, mającego odrodzić i człowieka, i Ojczyznę.

Myśli te podaję do dyskusji ogółu w tej nadziei, że znajdą się ludzie, którzy podejmą ideę Związków przyjaźni, wyszukają dla niej odpowiednie formy prawne i wprowadzą w życie. Rzecz ta wymaga jeszcze przedyskutowania różnych punktów, wyjaśnienia różnych stron praktycznych, przewyciężenia rozmaitych przeszkód, zewnętrznych i moralnych, z jakimi spotyka się zawsze każda idea nowa, mająca wejść w życie. Ale wejść musi. Dość już długo debatowaliśmy nad sprawą odrodzenia moralnego i nad niemocą ludu – czas zacząć czynić, a powołani do tego w pierwszym rządzie są kooperatyści, bo oni pierwsi pokazali w praktyce, czym jest pomoc wzajemna.

Czym mają być Związki przyjaźni

Wszystkie zarzuty, podniesione w kwestii Związków przyjaźni, z którymi spotykałem się podczas rozpraw w Towarzystwie kooperatystów, streszczają się w tym jednym tylko, że jest to idea trudna do urzeczywistnienia, pewnego rodzaju utopia, nieprzystosowana do warunków życia współczesnego. Przyznam się, że zarzutu tego nie mogłem zrozumieć, i nie mogłem odnaleźć jego realnego uzasadnienia. Mówiąc szczerze, widzę w tym tylko pewną „obawę nowości” i nic więcej. Jesteśmy przyzwyczajeni do tego, ażeby dla każdej idei społecznej, zmierzającej do zreformowania życia, odszukiwać gotowe wzory praktyczne, istniejące już gdzieś na Zachodzie, w Anglii lub Niemczech, i jeżeli ich odnaleźć nie możemy, jak w danym wypadku, wówczas i ideę samą uważamy za utopijną, ponieważ gdyby była możliwa, na pewno by ją już Niemcy albo Anglicy wynaleźli. Przypuszczam jednak, że dotąd nie zostało ustalone podobne prawo socjologiczne i że nie ma Fatum historycznego, które zabraniałoby nam kategorycznie być twórcami nowej rzeczy — bez poprzedników i cenzorów. Tym bardziej, że ta sama „obawa nowości” towarzyszyła zawsze i wszędzie każdej inicjatywie społecznej, gasiła pierwsze ognie każdej myśli ludzkiej, nowo przychodzącej na świat, śpiewała pieśni pogrzebowe zarówno kooperatyzmowi, jak i poczynającej się socjaldemokracji. Nie wszyscy jednak zwracali na to uwagę, a to co było skazane na śmierć jako „utopia” — żyło i rosło.

Tak samo będzie i ze Związkami przyjaźni. Nie są one bynajmniej ani tak zupełnie nowe, ani tak dalekie od życia, jakby się to zdawało na pierwszy rzut oka. Nie wymagają żadnego idealizmu ani żadnych wyjątkowych ludzi. Są one po prostu konieczną dalszą fazą rozwojową kooperatyzmu. Kooperatyzm, który wszedł już szeroko w dziedzinę handlu i finansów, w dziedzinę rolnictwa i przemysłu, i dalej jeszcze — w dziedzinę rozmaitych instytucji publicznego użytku, które dotychczas były monopolem państwowym lub towarzystw akcyjnych, kooperatyzm powinien zrobić jeszcze jeden zwycięski krok naprzód i wejść do dziedziny filantropii. Nie jest to tylko utopia, ale konieczność dzisiejszego życia. Życie to,

zarówno pod względem nurtujących je prądów ideowych, jak i ze stanowiska potrzeb i instytucji społecznych, coraz bardziej się demokratyzujących, jest już teraz zupełnie nieprzystosowane do dobroczynności jałmużniczej, pańskiej. I ci, którzy przyjmują jałmużnę, i ci, którzy ją dają, doznawać muszą coraz częściej i silniej uczucia wstydu. Jest to wstyd społeczny, wstyd za poniżoną godność ludzką, za okłamywanie siebie wobec zasad równości i braterstwa, za bezmyślne, złe i głupie podtrzymywanie niedołęstwa, kastowości, służalstwa, za znieważenie wyrządzoną solidarności ludzkiej, której jałmużna jest parodią.

Kooperatyści na całym świecie widzą tę niezgodność filantropii z duchem dzisiejszego społeczeństwa. Widzą, że jest niemożliwe, by cała rozległa dziedzina niedomagań ludzkich pozostawała w dalszym ciągu pod rządami kastowych, przestarzałych instytucji, które upośledzają ludzi moralnie i tamują ich odrodzenie się duchowe. Widzą to również przodujące warstwy proletariatu, cały syndykalizm robotniczy, reprezentowany przez związki zawodowe. I dlatego wszędzie na Zachodzie, w klasach ludowych, są podejmowane coraz większe wysiłki w celu tworzenia instytucji dobroczynnych kooperatywnych lub zawodowych, tworzenia kas pomocy w chorobie, ubezpieczeń starości, opieki nad sierotami itp.

Gdzie tylko jest kooperatyzm i socjalizm, tam wszędzie kiełkuje i rozwija się coraz silniej hasło ludowe, demokratyczne, zerwania z filantropią i zastąpienia jej przez jedynie godną człowieka pomoc wzajemną. To nie jest utopia ani idealizm, dostępny tylko wyjątkowym ludziom. To jest mus nowego życia, konieczność obalenia tego, co poniża, upośledza i kłamie.

Czymże mają być Związki przyjaźni? Określimy je najlepiej i najprościej objaśniając, czym się różnią od towarzystw dobroczynności z jednej strony, a od istniejących towarzystw pomocy wzajemnej z drugiej. To będzie obrazowe pokazanie, czym być mogą i jak łatwe są do urzeczywistnienia.

Z towarzystwami dobroczynności mają to wspólnego, że tak samo jak one opiekują się w zasadzie wszelką nędzą, jaka zdarza się w życiu ludzkim. Tak samo jak towarzystwo dobroczynne nie ogranicza się koniecznie w swojej działalności do opieki nad starościami lub nad sierotami, do dawania wsparcia w razie choroby tylko lub w razie przymusowego bezrobocia, ale bardzo często, u nas szczególnie, obejmuje swoją działalnością wszystkie wypadki życia człowieka, które potrzebują pomocy — tak samo Związki przyjaźni nie ograniczą się do kasy chorych lub ubezpieczenia starości, lecz obejmą sobą wszystko, co pomocy potrzebuje. Różnica między nimi jest natomiast ta, że towarzystwo dobroczynności pomaga nie członkom swoim, ale ubogim, poza towarzystwem będącym, ludziom obcym sobie, którym daje wsparcie, a poza tym nic z nimi nie ma wspólnego, gdy tymczasem Związek przyjaźni pomagać będzie tylko swoim członkom, to znaczy, że ludzie w Związek ten zorganizowani będą wspo-

magać się wzajemnie. Pomędzy zaś tymi, którzy wspomagają się wzajemnie, nie ma jałmużny, mogą być tylko przyjaciele, z których dziś jedni, jutro drudzy potrzebują pomocy lub jej udzielają.

W stosunku do towarzystw pomocy wzajemnej, jakie dziś znamy, Związki przyjaźni różnią się tym, że zamiast poszczególnego celu pomocy, ograniczonego np. tylko do kasy chorych lub kasy posagowej, stawiają sobie cele szerokie i zmienne, zgodnie z tym, jak je nasuwa samo życie danych ludzi.

Jest to tylko rozszerzenie pomocy wzajemnej do wszystkich wypadków, gdzie ona jest potrzebna, a z tego powodu pomoc ta nie może być tylko pomocą materialną, w wielu wypadkach musi być także pomocą moralną, czasem nawet wyłącznie. To uogólnienie pomocy wzajemnej nie stanowi bynajmniej żadnej trudności do urzeczywistnienia, to samo bowiem robią towarzystwa dobroczynności, które także stawiają sobie zakres pomagania we wszystkich wypadkach, bo im wcale nie przeszkadza, że funkcjonują prawidłowo, często na szeroka skalę, spełniając zadanie zupełnie określone.

Ale jest jeszcze inna ważna różnica, jaka dzieli Związki przyjaźni od towarzystw pomocy wzajemnej, czyli rozmaitych kas choroby, starości, ubezpieczenia itd., to mianowicie, że we wszystkich tych kasach, bardzo zresztą użytecznych i spełniających swe cele pomyślnie, na głównym miejscu jest buchalteria kasowa, a stosunki pomocy wzajemnej pomiędzy ludźmi są sprowadzane do załatwiania formalności biurowych. Członkowie „wzajemnej pomocy” nawet nie znają się ze sobą i nie potrzebują tego, gdyż instytucja ich działa tylko finansowo, automatycznie, a przy tym z natury swej dąży do tego, ażeby objąć jak największe masy ludzi.

To wszystko stanowi typ kooperatywy zupełnie przeciwny temu, jaki proponuję w Związkach przyjaźni, gdzie pomoc wzajemna musi być pomocą osobistą, żywą, przyjacielską, bezpośrednią, a z tego powodu musi ograniczać się do małych kół ludzi, współżyjących ze sobą i znających się osobiście. Każdy poszczególny Związek przyjaźni nie powinien mieć członków zbyt dużo, najwięcej do tysiąca. Każda wieś, miasteczko, osada fabryczna, powinna mieć swój osobny Związek, mają one nawet ograniczać się, w wielkich miastach, do pojedynczych domów, gdzie zamieszkuje często kilkadziesiąt rodzin. Przez to właśnie ograniczenie liczby członków (ograniczenie nie przez ustawę oczywiście, lecz przez sam sposób zakładania Związków) Związki przyjaźni zabezpieczają się przed zwyrodnieniem się w pomoc czysto biurowej natury i umożliwiają sobie wykonywanie pomocy bezpośredniej i osobistej, pomocy wzajemnej między znajomymi i sąsiadami.

Typ takiej pomocy wzajemnej nie jest rzeczą zupełnie nieznaną, spotykamy go nie tylko sporadycznie w życiu ludzkim, ale i w niektórych instytucjach. Organizowali często pomoc sąsiedzką właściciele ziemscy, w różnych okoli-

cach Polski i Litwy, ażeby ratować zagrożone majątki. Powstające w ostatnich czasach Związki rodzinne praktykują ten sam rodzaj pomocy wzajemnej ogólnej i osobistej, tylko że są ograniczone do członków tej samej rodziny, a nawet w niektórych instytucjach kooperatywnych, zupełnie finansowych, jak np. kasy Reiffaisena, spotykamy zasadę solidarnej odpowiedzialności członków przy wydawaniu pożyczek, co wymaga osobistych stosunków sąsiedzkich między członkami, znajomości wzajemnej swoich potrzeb i uzdolnień, i co sprawia, że kasy Reiffaisena działają przeważnie w małych zakresach poszczególnych miejscowości.

Na pytanie więc, czym jest Związek przyjaźni, możemy odpowiedzieć przez następujące określenie: jest to towarzystwo dobroczynności działające na zasadach kooperatywnych, czyli pomoc wzajemna rozszerzona na wszystkie wypadki życia i wykonywana w małych grupach ludzi znających się osobiście.

Do tego nowego typu kooperatywy musimy przystosować ustawę, której projekt podany będzie w następnym numerze do wszechstronnego przedyskutowania.

Projekt ustawy Związków przyjaźni

I. Cel Towarzystwa

1. Celem Związku przyjaźni jest wzajemne wspieranie się członków, materialne i moralne, we wszystkich wypadkach życia, gdzie pomoc staje się potrzebna, oraz zażegnywanie wszelkich sporów mogących wyniknąć pomiędzy członkami wg zasady sprawiedliwości.
2. Środki, za pomocą których Związek może pomagać swoim członkom, są następujące:
 - a) zapomogi pieniężne, udzielane z kasy Związku w formie pożyczki bezprocentowej bezterminowej;
 - b) zapomogi dawane w naturze, w formie wypożyczania na pewien czas narzędzi pracy, zboża, nasion, paszy, mąki itp.;
 - c) pomoc w wyszukiwaniu zajęcia lub roboty, w dostarczaniu potrzebnego materiału i narzędzi do pracy, w ułatwianiu kupna rzeczy potrzebnych i zbytu własnych produktów;
 - d) pomoc w chorobie przez ułatwienie opieki lekarskiej, dostawiania lekarstw i miejsca w szpitalu;
 - e) pomoc w starości przez dostarczanie odpowiedniej opieki i środków utrzymania;
 - f) opieka nad dziećmi zaniedbanymi, umieszczanie w ochronach i szkołach lub pomaganie w tych sprawach rodzicom;

- g) ułatwianie pomocy prawnej członkom narażonym na krzywdy i niesłuszne procesy sądowe;
 - h) załatwianie polubowne sporów mogących wyniknąć pomiędzy członkami;
 - i) rozpowszechnianie między członkami książek dla dzieci i starszych, mających na celu zapoznanie z obowiązkami moralnymi człowieka i obywatela kraju, oraz zwalczanie pijaństwa za pomocą szerzenia wiadomości o skutkach tego nałogu.
3. Dla wypełnienia tych zadań Związek przyjaźni ma prawo otwierać domy ludowe, tanie kuchnie, czytelnie, ochrony dla dzieci, przytułki dla starców i kalek, szpitale, ambulatoria, szkoły rzemiosł dla chłopców i dziewcząt, warsztaty dla dorosłych, kursy rolnicze i kursy dla analfabetów.

II. Skład Towarzystwa

1. Członkiem Związku przyjaźni może być każdy człowiek, mężczyzna i kobieta, o ile przez Radę Związku zostanie przyjęty.
2. Członek Związku, którego postępowanie szkodzi interesom Związku lub jest niezgodne z celami i zasadami Związku, może być wydalony na mocy uchwały ogólnego zebrania.

III. Środki Towarzystwa

1. Środki Towarzystwa pochodzą z następujących źródeł:
 - a) ze składek członkowskich, wynoszących 20 gr miesięcznie od osoby;
 - b) z ofiar, które napływałyby do kasy Związku, lub zapisów czynionych na rzecz Związku;
 - c) z dochodów od kapitału lub innych majątności, znajdujących się w posiadaniu Związku;
 - d) z urządzonych na dochód Związku zabaw, koncertów, przedstawień, odczytów itp.
2. Określanie funduszu zapasowego Związku i funduszu rozchodowego na poszczególne cele należy do postanowień ogólnego zebrania.

IV. Zarząd Towarzystwa

1. Zarządzaniem sprawami Towarzystwa zajmuje się Rada, wybierana przez ogólne zebranie spośród członków na przeciąg jednego roku i składająca się co najmniej z 6, a najwięcej z 12 osób.
2. Rada Związku wybiera spośród siebie przewodniczącego, sekretarza i skarbnika, który prowadzi rachunkowość kasy.
3. Rada zbiera się jak najczęściej i za każdym razem, gdy któryś z członków Związku zgłasza się z żądaniem rozpatrzenia jego sprawy.

4. Rada obowiązana jest każdą sprawę przez członka Zarządu przedstawioną rozpatrzyć sumiennie i użyć wszelkich sposobów, jakimi rozporządza, ażeby pomoc w danej sprawie doprowadzić do skutku.
5. Postanowienia na zebraniach Rady zapadają zwyczajną większością głosów członków Rady obecnych na zebraniu.
6. Postanowienia Rady są ważne, jeżeli na zebraniu jest obecnych przynajmniej 2/3 członków Rady.
7. Obowiązki Rady są następujące:
 - a) wyszukiwanie sposobów, za pomocą których można by udzielić pomocy zgłaszającym się członkom Związku, wydawanie zapomóg doraźnych z kasy Związku;
 - b) zawiadywanie kasą i majątkiem Związku;
 - c) zawiadywanie instytucjami, które Związek by utrzymywał, jak czytelnie, domy ludowe, ochrony itp.;
 - d) zbieranie informacji o potrzebach członków, którzy zgłosili się po pomoc;
 - e) utrzymywanie stałych stosunków z innymi Związkami przyjaźni;
 - f) ścisłe pilnowanie ustawy Związku i przestrzeganie czystości jego zasad pomocy wzajemnej i braterstwa.
8. Rada może zapraszać na swe posiedzenia innych członków Związku lub nawet osoby nienależące do Związku, jeżeli obrady tego wymagają.

V. Zebrania ogólne

1. Zebrania ogólne członków są zwyczajne i nadzwyczajne.
2. Zebrania zwyczajne odbywają się obowiązkowo raz na rok dla dokonania wyborów Rady i komisji rewizyjnej, jak również dla rozpatrzenia sprawozdania z rocznej działalności Związku, które Rada obowiązana jest zebraniu ogólnemu przedstawić.
3. Zebranie nadzwyczajne zwoływane jest przez Radę za każdym razem, gdy tego żąda przynajmniej 1/4 członków Związku.
4. Zebranie ogólne jest „pełnomocne”, gdy znajduje się na nim przynajmniej 1/4 członków Związku.
5. Uchwały zebrania zapadają większością głosów obecnych.
6. Sprawy zasadnicze Związku, jak zmiana ustawy, stworzenie nowej instytucji związkowej lub zamknięcie istniejącej, nabycie wspólnej majątności lub jej sprzedaż, a także prawo wykluczenia członków źle się sprawujących, mogą być rozstrzygane tylko wtedy, gdy na zebraniu jest obecnych

co najmniej 3/4 członków. Uchwały powzięte w tych sprawach zapadają większością 3/4 głosów obecnych.

7. Wybory na zebraniu ogólnym odbywają się poprzez głosowanie tajne.
8. Przedmiotem zebrań ogólnych mogą być następujące sprawy:
 - a) wybory Rady i komisji rewizyjnej;
 - b) sprawozdanie roczne z działalności Związku i ze stanu kasy;
 - c) roztrząsanie projektów działania na przyszłość;
 - d) wyznaczanie funduszy z kasy wspólnej na poszczególne sprawy lub instytucje Związku albo na kupno majątności wspólnej;
 - e) określanie funduszu zapasowego Związku;
 - f) dopełnianie lub zmienianie ustawy;
 - g) uchwalanie regulaminów dla instytucji zależnych od Związku, jak domy ludowe, ochrony, szkoły itd.;
 - h) wykluczanie członków ze Związku za złe postępowanie, jak również ponowne przyjmowanie wykluczonych, o ile to okaże się słuszne;
 - i) rozpatrywanie skarg na działalność Rady lub członków Związku.

VI. Komisja rewizyjna

1. Komisja rewizyjna składa się z trzech członków, wybieranych przez zebranie ogólne.
2. Komisja rewizyjna kontroluje dwa razy do roku stan kasy i majątności Związku i sprawozdanie swoje przedstawia na zebraniu ogólnym.

VII. Obowiązki i prawa członków

1. Obowiązkiem każdego członka jest współdziałać w rzeczach, które Rada Związku przeprowadza i w razie potrzeby pomagać czynnie w załatwianiu każdej sprawy.
2. Każdy członek ma prawo przedstawić Radzie Związku swoją osobistą sprawę, w której potrzebuje pomocy, i Rada obowiązana jest sprawą tą zająć się sumiennie i szczerze.

Związki przyjaźni (2)

1. Jedyny istotnie wartościowy składnik rozwoju to rozwój przyjaźni, nim tylko mierzy się wyższość rozwoju społecznego. Tak samo rozwój indywidualny, wartość człowieka jest to jego uzdolnienie do przyjaźni. Jest to jedyna rzecz, gdzie dobro społeczne utożsamia się z indywidualizmem.
2. Moc społeczeństwa, jego wszechstronny rozwój, zawierający w sobie wszechstronny rozwój jednostek, ma za podstawę życie stowarzyszeniowe, solidarność wolną, redukującą do minimum funkcje państwa. Życie stowarzyszeniowe wynika z wnętrza jednostki, wymaga jej uspołecznienia, dobrowolnej solidarności. Wynikać ono powinno, aby mieć największą siłę, nie ze względów utylitarnych, lecz z potrzeb moralnych – przyjaźni.
3. Z niej także – jako ogniska, wynikają zasady polityki wolności, równości i braterstwa, są to wytyczne ruchów dziejowych, które wzmagają się w miarę rozwoju solidarności społecznej.
4. Solidarność społeczna musi mieć swoją duszę, nie dość jest, aby tworzyła się pod presją życia. Duszą solidarności jest przyjaźń, objawiająca się bez interesu osobistego, we wszelkich sprawach życia, zarówno indywidualnych, jak i społecznych.
5. Wytworzenie nowej rasy ludzi: człowieka, u którego pierwiastek altruizmu, braterstwa jest głównym czynnikiem życia, jako jego indywidualność głęboka, od żadnych względów niezależna. Rozwój tej rasy jest wartością indywidualną, bezwzględną. Jako wartość społeczna jest podstawą i źródłem życia społecznego: rozwija stowarzyszeniowość, rozwija walkę z wyzyskiem wszelkich postaci, niszczy przemoc, utrwała wolność, stwarza kulturę wolną, to jest to wszystko, co daje narodowi siłę wewnętrzną, rozwija jego demokratyzację i zdolność do wolności.
6. Zadaniem Związków przyjaźni jest stwarzanie nowego człowieka i tą drogą stwarzanie nowego życia społecznego. Nie znaczy to, że tworzenie się nowego życia przez potrzeby ekonomiczne i polityczne jest błędne – tworzą je one także i w pewnym stopniu nowego człowieka, ale to nie wystarcza. Życie tworzone tą tylko drogą zagłusza często czynniki nowe, utrzymuje starą rasę. Rozwój musi być równoległy: zewnętrzny i wewnętrzny. Do wszelkich ognisk zapoczątkowania się nowego życia muszą wchodzić grupy nowych ludzi, jako ich żywe moralne źródła – przez swą obecność w polityce, w dziełach społecznych itd. Zapewnić im rozwój w kierunku ideałów.

7. Działalność Związku:

- a) Związek wewnątrz siebie tworzy grupę wszechstronnej pomocy wzajemnej, jednostka znajduje w nim wszechstronną opiekę i pomoc we wszelkich sprawach życia;
- b) na zewnątrz występuje w obronie przed każdą krzywdą.

... rękopis niedokończony

Odczyt o związkach przyjaźni 6 maja 1917 r.

Główną zasadą, o której jednak ciągle zapominamy, jest to, że nowe życie społeczne, nowa instytucja, więc też nowe państwo, wymaga przede wszystkim nowych ludzi, ludzi odpowiednich, których nie tylko pojęcia i przekonania, ale, co najważniejsze, których codzienne zwyczaje i potrzeby, sumienie moralne i sposób życia odpowiada i zgadza się zupełnie z tym nowym światem społecznym, jaki ma się tworzyć.

Każda instytucja, tak samo państwowa, jak i stowarzyszeniowa, żyje tylko w ludziach, w ich potrzebach, przyzwyczajeniach, wierzeniach i uczuciach – żyje dopóty, dopóki odnajduje siebie samą w sumieniu człowieka.

Gdy te potrzeby zaczynają zanikać, a wierzenia i uczucia zamieniać się na inne – wówczas instytucje, które nimi żyły, umierają swoją naturalną, nieuniknioną śmiercią – i żadne „ukazy” władzy, żadne wysiłki reakcji, sił zachowawczych rządzących, nie mogą ich ocalić.

I odwrotnie także, jeżeli tworzą się w życiu ludzkim nowe potrzeby i zwyczaje, dotyczące tego codziennego, szarego życia, jeżeli zmieniać się zaczyna to, co nazywamy sumieniem człowieka, tj. jego sposób odnoszenia się do innych ludzi i do życia z nimi – wtedy muszą także niezbędnie rozwijać się i nowe instytucje społeczne, które tym zmianom sumienia i życia człowieka by odpowiadały – wtedy instytucje państwowe, tj. przymusowe instytucje dawne, zaczynają coraz bardziej uciskać ludzi, coraz bardziej tamują ich życie – sprzeczność między życiem ludności a państwa staje się coraz silniejsza i musi doprowadzić do ostatniej walki – która nie może skończyć się inaczej, jak tylko zanikiem lub pokonaniem instytucji państwowych.

Widzimy więc, że z tych małych przemian ludzkich, przemian moralnych człowieka i przemian jego codziennego życia, z tych zaczątków nowego sumienia, idzie potężny duch śmierci i odrodzenia społecznego.

Instytucje, które są zwalczone politycznie tylko, mogą odżyć i zapanować na nowo, lecz instytucje zwalczone moralnie, których źródła potrzeb i uczuć wyschły, są umarłe naprawdę.

I dlatego – gdy mamy przed sobą zadanie stworzenia nowego ustroju społecznego i nowego państwa – powinniśmy przede wszystkim stworzyć nowego człowieka, istotnie nowego, to znaczy nie tylko z nowymi pojęciami i ideami, ale i z sumieniem nowym. Ono bowiem jest rzeczywistym mocarzem świata – z niego rodzi się nowe życie społeczne, nowe formy – nowe ustroje i państwo.

Dziś mamy budować nową, niepodległą Polskę. Istnienie jej jest jeszcze tylko oficjalną nazwą. Stworzyć ją, zbudować całe jej życie możemy my sami tylko.

A to zadanie jest tak olbrzymie, tak wielkiego znaczenia, że nie możemy nawet dzisiaj zobaczyć tego wszystkiego, co nas czeka jako twórców świata nowego – nie możemy ocenić wielkości czynu, jakiego mamy dokonać.

Polska musi być nie tylko niepodległa zupełnie, ale musi być także wielka, silna, demokratyczna, tj. ludowa, i piękna w znaczeniu moralnym, musi być taka, jaką ją tworzyli w myśli i dziełach swoich geniusze narodu, Mickiewicz, Słowacki, wielcy poeci i wielcy wodzowie spisków i powstań.

Ale czy możemy stworzyć taką Polskę z tych ludzi, co dzisiaj tworzą naród, z typów tych, jakie widzimy najczęściej wokół siebie w miastach i po wsiach?

Czy możemy z niewolników stworzyć państwo wolne, silne i demokratyczne? Czy możemy z ludzi samolubnych i tchórzliwych stworzyć naród mający piękno w swym życiu zbiorowym i w swoich instytucjach – naród silny wewnętrznie, spoisty, potężny duchowo?

Nie możemy – bo zbiorowość jest taka, jaki jest najczęstszy typ jednostki. Instytucje społeczne są takie, jakim jest sumienie człowieka przeciętnego.

A widzimy, jak jest – jaki jest ten przeciętny typ Polaka dzisiejszego. Niewola stułetnia przeniknęła go do głębi. Czuje wciąż jeszcze potrzebę obcego bata nad sobą, potrzebę nakazu, żeby mógł uczynić cokolwiek, co nie jest jego własnym interesem. Wciąż jeszcze jest tchórzliwy, bojący się siebie samego jako Polaka, gotowy do tego, żeby w każdej chwili wyrzec się własnej ojczyzny, nawet jej znaku i nazwy.

Są to ludzie, którzy bali się nawet zdjęć szyldy rosyjskie, dopóki im nie kazano, bali się zwalić pomnik hańby, pozostawiony w stolicy samej, na Zielonym placu.

Bali się swego sztandaru, bali się myśleć nawet o Legionach – dopóki Legiony same swą obecnością nie zmusiły ich do tego.

Ludzie, którzy nie umieją sami w niczym się rządzić, którzy odzwyczaili się od samodzielnych czynów.

Ludzie, którzy nie pojmują tego, że może być inna władza niż tylko obca, narzucona – dla których sama myśl rządu polskiego i polskiego wojska jest śmieszna i dziwaczna.

Ludzie, w których tak zupełnie zanikła wszelka solidarność, wszelka umiejętność i potrzeba pomocy wzajemnej, tego właśnie, co stanowi podstawę demo-

kracji, że nawet teraz nic innego nie mogą uczynić, jak tylko albo żebrać, albo dawać jałmużnę.

Z takich typów nie może powstać demokracja, ani nawet wolność.

Polska niepodległa i ludowa wymaga innych ludzi, ludzi innego typu, innego sumienia. Wymaga typu, który umie sam życie tworzyć i który patrzy na życie społeczne jako na wolny czyn wspólności i pomocy wzajemnej między ludźmi.

Wychowanie takiego typu jest właśnie zadaniem Związków przyjaźni.

Czym one są? Jest to dalszy ciąg, uzupełnienie kooperatywności w dziedzinie moralnej człowieka – codzienna, zwykła szkoła przyjaźni między ludźmi, dążąca do tego, żeby typ egoisty zamienić na typ żyjący także dla innych.

Są one związkami pomocy wzajemnej, rozszerzonej na wszystkie wypadki życia – jak Towarzystwa Dobroczynności, ale nie za pomocą jałmużny pomagające, lecz na zasadzie pomocy wzajemnej równych sobie. Dziś mnie – jutro ja innym.

Związki takie muszą być małe, żeby funkcjonowały nie jako urzędy, żeby ludzie znali się między sobą. Funkcjonowanie to bardzo nieskomplikowane. Związek tworzy dla członka jakby wielką rodzinę – i nikogo nie pozostawia na pastwę losu, osamotnionego i bezsilnego.

Gdy więc jest jakaś potrzeba w życiu, wyzysk, krzywda, choroba, członek Związku udaje się do swojego biura, przedstawia, o co chodzi, i biuro może się zająć tą sprawą. Zwołuje wtedy zebranie, żeby omówić, co trzeba uczynić, wybiera do tego ludzi i usuwa niedomaganie.

Ma związek z innymi instytucjami i kooperatywami, posługuje się więc także ich pomocą.

Cel – przyzwyczajanie ludzi do pomocy wzajemnej, do przyjaźni, do życia wyższego typu.

Zasady:

1. pomoc wzajemna dotyczy wszystkich potrzeb życia;
2. członkowie Związku muszą znać się pomiędzy sobą, znać swoje życie, potrzeby itp.;
3. dopomaga do tego tworzenie Związku na zasadzie sąsiedztwa;
4. Związki nie mogą być także zbyt liczne – co najwyżej 50 osób;
5. Związek wyklucza wszelką filantropię i jałmużnę.

Działalność:

1. Związek ma biuro, do którego każdy z członków zgłasza się ze swoją potrzebą – i biuro powinno mu w danej sprawie dopomóc, posługując

się pomocą członków Związku oraz pomocą instytucji istniejących – jak ochrony, szkoły, biura pośrednictwa w znalezieniu pracy, kooperatywy, szpitale. W tym wypadku Związek jest pośrednikiem pomiędzy daną instytucją a swym członkiem – korzysta ze swoich stosunków i swojego znaczenia jako Związek.

2. Dla ułatwienia pomocy Związek stara się mieć własnego lekarza i adwokata, jako swoich członków, świadczących swe usługi bezinteresownie. Jeżeli nie może mieć – to umawia się specjalnie na taką pomoc ze znanymi sobie lekarzami i adwokatami.
3. Związek ma swój lokal, gdzie członkowie mogą spędzać wolne godziny dnia i wieczory, czując się u siebie. W lokalu powinny być pisma i książki oraz tani bufet (herbata, kawa, mleko).
4. Związek może także tworzyć instytucje pomocnicze, jeżeli w danej okolicy ich nie ma, jak ochrony, szkoły, szpitale itp.
5. Związek zajmuje się rozwijaniem i szerzeniem swojej idei głównej – przekształcania życia i człowieka w kierunku (komunizmu) wspólności przyjaźni między ludźmi, zwalczania egoizmu i obojętności na krzywdę ludzi obcych sobie – odnawiając religię chrześcijaństwa, religię braterstwa. Szerzenie tej idei za pomocą pism, broszur, książek, odczytów, pogadanek z dziećmi w szkołach. Związek nie zapomina jednak, że idea taka szerzy się i zakorzeni się może tylko przez samo życie nowego typu, które usiłuje zapoczątkować.

Jako centralne ognisko, przez które idea ta ma się szerzyć i wchodzić w życie – tworzymy teraz Komisję centralną Związków przyjaźni. Do niej ma należeć zapoczątkowanie całej działalności organizacyjnej i agitacyjnej i dalsze stanie na straży czystości zasad i kierunku Związków przyjaźni.

Przyrzeczenie

Ja X.Y. przyrzekam wobec Boga i sumienia własnego, że od tej chwili będę wystrzegał się w życiu swoim samolubstwa, że nie będę nigdy krzywdził innych ludzi dla swego interesu, że – przeciwnie – starać się będę w miarę możliwości pomagać innym i stwosować w swoim życiu idee pomocy wzajemnej i odnosić się do innych ludzi jak do przyjaciół, których bieda i krzywda nie mogą być dla mnie obojętne. W stosunku do Związku przyjaźni, do którego wstępuję, przyrzekam zupełną szczerłość w postępowaniu, jak również wystąpienie ze Związku, gdyby życie moje nie zgadzało się z głównymi zasadami Związku, pomocy wzajemnej i przyjaźni ludzkiej.

Edward Abramowski (1868-1918) – teoretyk i praktyk. Naukowiec i społecznik. Prekursor zarówno ruchu stowarzyszeniowego, jak i ruchu spółdzielczego w Polsce.

Anna Mazgal – ekspertka programu rzecznictwa i współpracy międzynarodowej OFOP, przewodnicząca sieci European Network of National Associations z ramienia OFOP, stała współpracowniczka portali NGO.pl i „Kultury Liberalnej” (<http://kulturaliberalna.pl>)

Marzena Mendza-Drozd – członkini Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego z ramienia OFOP mijającej kadencji i Rady Działalności Pożytku Publicznego II kadencji, członkini Stowarzyszenia Dialog Społeczny, Stowarzyszenia na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Stowarzyszenia „Nasza Choszczówka”, członkini Komisji Rewizyjnej Stowarzyszenia Klon/Jawor. W latach 1993-2000 założycielka i kierowniczka Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO. Prowadziła szereg szkoleń dla samorządowców i organizacji pozarządowych w zakresie Funduszy Strukturalnych i systemów ich wdrażania.

Dr Wojciech Misztal – adiunkt w Zakładzie Socjologii Wsi i Miasta Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej, prowadzi działalność badawczą z zakresu socjologii moralności, aksjologii pracy socjalnej, socjologii regionu oraz problematyki społeczeństwa obywatelskiego.

Julia Wygnańska – Autorka jest niezależną badaczką specjalizującą się w badaniach nad bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym. Interesuje się także rzecznictwem i polityką publiczną. W latach 2005-2009 była członkinią Europejskiego Obserwatorium Bezdomności, niezależnej instytucji badawczej przy Europejskiej Federacji Krajowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych FEANTSA. Jest autorką artykułów do European Journal of Homelessness od początku jego powstania. Publikowała również w kwartalniku Trzeci Sektor i Pomost/Forum „O bezdomności bez lęku”. Od 2007 roku prowadzi portal o badaniach nad bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym www.bezdomnosc.edu.pl, którego misją jest wpływanie na politykę publiczną poprzez badania.