

Federalistka



2⁽⁶⁻⁷⁾
/2011

DOBRE PRAWO DLA STOWARZYSZEŃ

Budowanie infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego;

Organizacje a polska prezydencja;

OFOP o strategiach horyzontalnych: Izba Przedsiębiorstw Społecznych;

Od społeczeństwa podziemnego do ustawy o stowarzyszeniach.

PAKT DLA KULTURY

Spis treści

<i>Od Redakcji</i>	3
• Od wolności zrzeszania się do paktów społecznych	3
<i>Temat numeru</i>	7
• Prawo o stowarzyszeniach – zapis dyskusji	7
<i>Jadwiga Przewłocka</i> • Problemy polskich stowarzyszeń	19
<i>Piotr Frączak</i> • Stowarzyszenia i inne formy zrzeszeniowe	32
<i>Anna Mazgal</i> • Najważniejsze koncepcje zmian	50
<i>Przemysław Żak</i> • Działalność gospodarcza stowarzyszeń	63
<i>Anna Mazgal</i> • Analiza doświadczeń zagranicznych	71
<i>Reprezentacja</i>	89
<i>Weronika Czyżewska</i> • Kultury Obywatele	89
• Pakt dla kultury	97
<i>Z życia federacji</i>	109
• Strategie Sprawne Państwo i Rozwoju Kapitału Społecznego	109
• Stanowisko na czas polskiej prezydencji w UE	117
• Ambitna Polska na rzecz krajów rozwijających się	123
• Stanowisko EAPN	127
• Stanowisko Fundacji Feminoteka	133
• Przyszłość funduszy europejskich to nie tylko sprawa Rządu	135
<i>Ponad granicami</i>	139
• Budowanie infrastruktury organizacyjnej społeczeństwa obywatelskiego	139
<i>Temat do dyskusji</i>	149
• Izba Przedsiębiorstw Społecznych a Projekt Długofalowej Polityki Rozwoju Ekonomii Społecznej	149
• Stanowisko Izby Przedsiębiorstw Społecznych w sprawie systemu społecznej i zawodowej rehabilitacji osób niepełnosprawnych	160
<i>W poszukiwaniu korzeni</i>	163
• Od społeczeństwa podziemnego do ustawy o stowarzyszeniach	164

Federalista (Federalistka) nr 2(6-7)/2011
kwartalnik instytucji społeczeństwa obywatelskiego
dokumenty, ekspertyzy, komentarze

Cena 10 zł, Członkowie Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych dostają egzemplarz za darmo.

Wydawca: **Spółdzielnia Kooperatywa Pozarządowa**

Siedziba: ul. Nowogrodzka 44, lok. A (domofon 109), 00-695 Warszawa

Biuro: ul. Kłopotowskiego 6/61, 03-717 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.eu

Redakcja: **Piotr Frączak** (redaktor naczelny), **Monika Koziół**, **Aneta Marczyk**, **Anna Mazgał**, **Marzena Mendza-Drozd**, **Katarzyna Sadło**, **Ryszard Skrzypiec**, **Areta Wasilewska-Gregorowicz**, **Agata Wiśniewska-Górczewska**, **Andrzej Żwawa**, **Weronika Czyżewska**, **Michał Dymkowski**

Opracowanie redakcyjne: **Dorota Matejczyk**

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

ISBN 978-83-930166-5-5



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).

Projekt okładki i nieoznaczone fotografie: **Weronika Czyżewska**

Od wolności zrzeszania się do paktów społecznych

Wolność zrzeszania się – tak oczywista w dzisiejszej rzeczywistości – w okresie PRL-u była jedną z wyraźniej akcentowanych wartości, których realizacji domagały się środowiska opozycyjne. W pierwszej kolejności chodziło o możliwość zakładania niezależnych związków zawodowych, co miało być nie tylko wyrazem wolności pracowniczej, ale także stanowić szansę na zwiększenie partycypacji pracowników w dotyczących ich sprawach. Ówczesna Solidarność wyraźnie dowodziła, jaką siłę mogą mieć w praktyce niezależnie działające zrzeszenia. Nie budziło to entuzjazmu rządzących, kontynuujących politykę tworzenia własnych organizacji i ograniczania swobodnego funkcjonowania innych, mniej od nich zależnych podmiotów.

Odpowiedzią na budowanie od góry systemu opartego o uzależnione od władzy organizacje było tworzenie się społeczeństwa podziemnego, opierającego się na nieformalnych, często nielegalnych formach zrzeszeń. Nie bez przyczyny zatem po wprowadzeniu stanu wojennego na początku zawieszono, a potem częstokroć delegalizowano istniejące zrzeszenia, jak chociażby NSZZ Solidarność, ale także Niezależne Zrzeszenie Studentów. Warto pamiętać, że rozwiązano wówczas również stowarzyszenia istniejące przed 1980 rokiem, np. Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich, Związek Polskich Artystów Plastyków czy Związek Literatów Polskich.

Sytuacja w zakresie wolności zrzeszania się powoli się zmieniała i wraz z pojawiającymi się możliwościami samoorganizacja społeczna zaczynała coraz częściej wychodzić z podziemia. W 1989 roku, w wyniku porozumień Okrągłego Stołu, uchwalona została ustawa Prawo o stowarzyszeniach – pierwszy akt prawny transformującego się państwa. Wtedy właśnie rozpoczął się niezwykle proces tworzenia licznych stowarzyszeń i innych organizacji, trwający praktycznie 10 lat.

Ale po tych około 10 latach coś go spowolniło. Towarzyszyły temu inne zmiany – przez wielu uznawane za idące w niewłaściwym kierunku. W znacznej części ruch obywatelski, nastawiony na samoorganizację, zaczął przekształcać się w sektor realizujący zadania publiczne. Zmieniał się z twórczego w roszczeniowy. Z niezależnego w uwikłany w nieprzejrzyste układy z władzą. Z ruchu opartego na działalności społecznej w oferujący bardziej lub mniej bezpieczne miejsca pracy.

Te zjawiska obserwujemy do dziś. Są one od czasu do czasu przedmiotem dyskusji wewnętrznych w kręgach samych organizacji, ale też sporadycznie komentowane są w mediach ogólnodostępnych. Z troskaniem negatywnymi aspektami rozwijającego się sektora społecznego widać było np. w wypowiedziach Janiny Ochojskiej, Kuby Wygnańskiego czy Radka Gawlika w Tygodniku Powszechnym z okazji V OFIP-u oraz na łamach Gazety Wyborczej po kontrowersyjnym artykule Agnieszki Graff o „ngo-izacji” (por. *FederalistKa* nr 1).

Jak w szerszym kontekście rozumieć te uwagi i komentarze i jaka rysuje się przyszłość dla sektora społecznego? Sytuacja nie jest bowiem tak oczywista, jak mogłoby się wydawać. Z jednej strony wyraźnie potrzebne jest profesjonalizowanie działań organizacji, jeśli chcą coraz skuteczniej realizować swoje zadania. Co więcej, muszą również być w stanie uczestniczyć w złożonych procesach konsultacji strategii krajowych i tematycznych, oceniać lub nawet przygotowywać założenia do nowelizowanych ustaw czy wpływać na administrację w zakresie wyznaczania priorytetów, np. polskiej prezydencji. Bez zaangażowania w takie działania trudno później prowadzić normalną aktywność dzień po dniu. Ale do tego, żeby skutecznie uczestniczyć w konsultacjach, nie wystarczy mieć dobrą wolę, dobre intencje – coraz częściej potrzebna jest szeroka wiedza z zakresu wykraczającego poza codzienną działalność. A zatem profesjonalizacja jest potrzebna.

Z drugiej zaś strony – niezbędny jest duch społecznikowski i społeczne zaangażowanie, które tworzą zaplecze dla tych profesjonalnych działań. Potrzebni są członkowie, sprzymierzeńcy, wolontariusze, dzielący wartości i przekonanie o sensowności podejmowanych starań. W ostatnim okresie takim przykładem może być Ruch Obywateli Kultury (choć jeszcze za wcześnie na jego ostateczną ocenę), który umiał zaangażować setki osób i lokalnych inicjatyw z różnych sektorów do wspólnych działań,

doprowadził do wynegocjowania i podpisania Paktu dla Kultury, ale też zorganizował – w formie Zespołu przy Premierze – profesjonalną debatę na temat zasad i priorytetów w działaniach państwa na rzecz kultury. A zatem potrzebne jest też poczucie misji i wspólnego zaangażowania.

Jak połączyć te dwa nurty, te dwie idące często w sprzecznych kierunkach potrzeby? Jak sprawić, żeby napędzana poczuciem wspólnej odpowiedzialności za wspólne sprawy wola wyrażała się w profesjonalnych działaniach? Jak zapewnić, że wolność zrzeszania się będzie realizowana poprzez oparte na wspólnej misji i zakorzenione społecznie działania? Odpowiedź na te pytania nie jest ani prosta, ani oczywista. Można mieć nadzieję, że wypracowywana będzie wspólnie przez środowisko społeczne w kolejnych latach. Łamy kwartalnika *Federalist* Ka są dobrym miejscem do prowadzenia takiej dyskusji.



Ogólnopolska
Federacja
Organizacji
Pozarządowych

Jesteś członkiem/zastępcą/obserwatorem któregoś z komitetów monitorujących realizujących programy operacyjne 2007-2013? Reprezentujesz sektor pozarządowy? Interesują Cię fundusze europejskie?

Krajowa Sieć Tematyczna ds. Partnerstwa jest właśnie dla Ciebie

KSTP realizuje zasadę partnerstwa poprzez wzmocnienie partnerów społeczno-gospodarczych oraz mechanizmów współpracy pomiędzy nimi w programowaniu, wdrażaniu i ocenie realizacji polityk publicznych ze szczególnym uwzględnieniem funduszy europejskich w realizacji Narodowej Strategii Spójności na wszystkich szczeblach wdrażania.

W ramach KSTP organizowane są:

- **konferencje krajowe** z udziałem przedstawicieli ciał dialogu obywatelskiego i społecznego, których celem jest debata na temat narzędzi i efektów prowadzonego dialogu i aktualnych diagnozowanych problemów
- **spotkania regionalne** poświęcone aktualnym problemom z wdrażaniem funduszy europejskich w danym województwie, w sposób szczególny skierowane do członków komitetów monitorujących regionalne programy operacyjne i podkomitetów monitorujących Program Operacyjny Kapitał Ludzki z tegoż województwa, ale otwarte dla wszystkich chętnych

O najbliższych wydarzeniach Krajowej Sieci Tematycznej ds. Partnerstwa dowiesz się na stronie www.ofop.eu oraz w **drukowanym Biuletynie KSTP** dostępnym w siedzibie Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych lub po zalogowaniu na stronie www.baza.funduszeuropejskie.gov.pl

Więcej informacji pod numerem telefonu 22 619 46 94 oraz pod adresem kst@ofop.eu.



POMOC TECHNICZNA
WSPÓŁPRACA I STYK ZMIAN

PROJEKT WOPCA FINANSOWANY ZE ŚRODKÓW
EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU REGIONALNEGO



Prawo o stowarzyszeniach – zapis dyskusji

Uchwalona w 1989 roku ustawa Prawo o stowarzyszeniach obowiązuje w niemal niezmienionej formie do dzisiaj. Jednak, w dwudziestym roku istnienia ustawy, przed piątym posiedzeniem Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi (4 marca 2009), pojawiły się dwa dokumenty autorstwa mecenasa J. Stefanowicza oraz profesora H. Izdebskiego, wskazujące na potrzebę zmian w obowiązującej ustawie. Pierwszy zawierający propozycje wprowadzenia zmian w zakresie działalności stowarzyszeń w Polsce, rozszerzający zakres podmiotowy, zmieniający tryb rejestracji stowarzyszeń oraz modyfikujący prawa i obowiązki stowarzyszeń zwykłych – był projektem bardziej przypominającym nowelizację istniejącego już prawa. Założenia mecenasa Stefanowicza szły o wiele dalej, tworząc zupełnie nową ustawę o zrzeszeniach, regulując funkcjonowanie nie tylko stowarzyszeń, ale wszystkich innych społecznych organizacji o podobnym zakresie i formie działania.

Półtora roku później, na podstawie rewolucyjnej koncepcji mecenasa Stefanowicza, został przez stronę senacką opracowany projekt ustawy o zrzeszeniach, przedstawiony oficjalnie na czternastym posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu. Obszerny dokument, liczący ponad sto pięćdziesiąt artykułów, zawierał propozycje modyfikacji w obszarach członkostwa, działalności bieżącej stowarzyszeń, jednostek terenowych, kontroli wewnętrznej, charakteru stowarzyszeń zwykłych, nadzoru i wielu innych kwestii, ważnych z punktu widzenia organizacji pozarządowych. Kwestie te od samego początku pojawienia się opinii znanych prawników budziły w środowisku trzeciego sektora poważne zastrzeżenia. Ich wyrazem było Wspólne stanowisko w sprawie ustawy o zrzeszeniach podpisane przez blisko sześćset organizacji pozarządowych. Wyrażono w nim zastrzeżenia do procesu tworzenia projektu i jego zgodności z zasadami prawodawstwa, uwagi wobec skutków finansowych pro-

jektowanej regulacji, obiekcje co do ograniczenia wolności zrzeszania się, naruszenia zasady ochrony praw nabytych, czy wreszcie niszczenia utrwalonego w doktrynie i praktyce rozumienia istoty stowarzyszeń. Stanowisko to wysłane zostało z listem OFOP-u nawołującym do odrzucenia projektu (por. *FederalistKa* nr 5) do senatorów – w marcu 2011 roku. Organizacje odetchnęły z ulgą – projekt ustawy został wycofany. Ważnym argumentem było przeprowadzenie internetowej symulacji dotyczącej oceny kosztów wprowadzenia tej ustawy:

Stanowisko w sprawie poglądów na konieczne zmiany w przepisach regulujących wolność zrzeszania się przedstawionych w ekspertyzach H. Izdebskiego i J. Stefanowicza (fragmenty)

„Stanowisko obejmuje dwie perspektywy na przedstawione w dokumentach zagadnienia: perspektywę problemową i celowościową. W ramach tej pierwszej przedstawione są uwagi do wybranych elementów, których ewentualne wprowadzenie nie wymagałoby wcale lub też wymagało w niewielkim stopniu przekonstruowania obowiązujących regulacji, a jedynie wpłynęłoby na usprawnienie funkcjonowania stowarzyszeń.

Jednocześnie należy zauważyć, co ma odniesienie do wszystkich elementów wskazanych powyżej ekspertyz, że wprowadzenie jakichkolwiek zmian powinno być poprzedzone dyskusją wewnątrzsektorową, której celem byłoby wyłonienie propozycji jak najlepszych rozwiązań. (...)

Wydaje się zatem, że naturalną kontynuacją dobrych praktyk partycypacji oraz wykorzystaniem wiedzy o wadze poszczególnych etapów tego procesu byłoby takie kształtowanie dalszej dyskusji, które uwzględniałoby zebranie opinii zainteresowanych stron w celu przygotowania diagnozy, a następnie oceny skutków regulacji. Przystępowanie od razu do etapu kształtowania nowych przepisów uznajemy za niewłaściwe...”

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych
Warszawa, 3 marca 2009

Fragment tekstu społecznego OSR*

Forum Darczyńców przeprowadziło sondaż w celu oszacowania, jakie koszty poniosą stowarzyszenia już działające w związku z projektowanymi dodatkowymi obciążeniami administracyjnymi oraz zwiększeniem złożoności procedur, które przewiduje senacki projekt ustawy o zrzeszeniach.[...]

Ankieta dostępną na stronie internetowej Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych w dniach 21-30 stycznia 2011 r. wypełniły 92 osoby. Średnio organizacje oceniły, że zmiana w statucie, w strukturze stowarzyszenia oraz wprowadzenie nowych procedur sprawozdawczych wymaga od jednej organizacji 593 godzin pracy. Przyjmując, że jedna roboczogodzina kosztuje 21,46 zł brutto, to koszt ww. czynności dostosowawczych dla jednej organizacji wyniósłby 12 726 zł, a dla wszystkich 64 500 zarejestrowanych w Polsce stowarzyszeń około 821 mln zł.

Nie uwzględniając odpowiedzi najbardziej skrajnych, tj. po odjęciu pięciu najniższych i pięciu najwyższych wyników, otrzymaliśmy następujące dane:

Średnio organizacje oceniły, że zmiana w statucie, w strukturze stowarzyszenia oraz wprowadzenie nowych procedur sprawozdawczych wymaga od jednej organizacji 339 godzin pracy. Jest to koszt 7 275 zł brutto, a dla wszystkich 64 500 zarejestrowanych w Polsce stowarzyszeń około 470 mln zł.

Forum Darczyńców

Warszawa, 2 lutego 2011 r.

* ocena skutków regulacji

Etap konsultacji – ankieta internetowa

Senacki projekt ustawy o zrzeszeniach, mocno skrytykowany nie tylko przez organizacje pozarządowe (zastrzeżenia płynęły m.in. ze strony Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa czy Krajowej Rady Sądownictwa) zainicjował jednak debatę na temat potrzebnych zmian w prawie. Dotyczyłyby one zmniejszenia wymaganej liczby członków (założycieli stowarzyszenia), dostosowania wymogów związanych z księgowością do zasobności stowarzyszeń, możliwości tworzenia stowarzyszeń przez osoby prawne oraz zniesienia nadzoru starosty nad stowarzyszeniami. Potrzeba zmian i niebezpieczeństwo, że znów politycy (z rządu, z sejmu lub senatu) zechcą przygotować organizacjom nową ustawę, spowodowały, że OFOP wraz ze SPLOT-em i Fundacją Uniwersyteckich Poradni Prawnych zainicjował spotkania grup eksperckich, które miały przygotować założenia do nowelizacji ustawy. Efektem kolejnych spotkań było przygotowanie ankiety konsultacyjnej online. W tej internetowej ankiecie wzięło udział ponad 50 przedstawicieli organizacji z całej Polski. Przedstawiciele organizacji społecznych uznali, że:

1. Stowarzyszenia zwykle powinny pozostać, z zastrzeżeniem, że konieczne jest zwiększenie zakresu możliwości ich działania.
2. Należy zmniejszyć wymaganą liczbę członków stowarzyszeń. Brak jednak jednoznacznego wskazania, czy liczba ta ma się zmniejszyć do dziesięciu, pięciu czy może trzech osób.
3. Zdecydowana większość przedstawicieli organizacji pozarządowych poparła od dawna powtarzany postulat ułatwienia procedur rejestracji stowarzyszenia. Podobną opinię wyrazili respondenci reprezentujący organizacje pozarządowe na temat zmian zasad nadzoru nad stowarzyszeniami. 60% respondentów uznało take zmiany za konieczne.
4. Nadzór, według największej liczby odpowiedzi, powinien należeć do samorządu stowarzyszeń lub w ogóle zostać zniesiony.
5. Oddziały stowarzyszeń powinny mieć możliwość uzyskiwania osobowości prawnej.
6. Konkluzję przeprowadzonego badania stanowi opinia ponad 75% przebadanych członków organizacji pozarządowych, którzy opowiedzieli się kategorycznie za koniecznością nowelizacji ustawy „Prawo o stowarzyszeniach”.

Pierwsze wnioski – spotkanie na Walnym OFOP-u

Rezultaty badania ankietowego zostały po raz pierwszy 12 maja 2011 roku zaprezentowane podczas Walnego Zjazdu Członków OFOP-u. Jednym z punktów zjazdu była sesja na temat prawa dla stowarzyszeń. Oprócz przedstawicieli organizacji członkowskich federacji do dyskusji zaproszeni zostali eksperci z różnych dziedzin. Byli to m.in. Justyna Duriasz-Bułhak, reprezentantka Fundacji Wspomagania Wsi, Katarzyna Sadło reprezentująca Fundację Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Krzysztof Izdebski, przedstawiciel Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Przemysław Żak (Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej) oraz Maria Holzer z Polskiej Fundacji Dzieci i Młodzieży (Forum Darczyńców).

Na podstawie dyskusji i przedstawionych materiałów udało się wyróżnić najważniejsze problemy związane z funkcjonowaniem stowarzyszeń:

- Brak środków finansowych na działanie – szczególnie odczuwalny wśród stowarzyszeń wiejskich;
- Problemy z aktywizacją lokalną oraz zaangażowaniem wszystkich członków stowarzyszenia;
- Zbyt skomplikowany system księgowo-rachunkowy obowiązujący stowarzyszenia;
- Nierównorzędny charakter relacji między samorządem a stowarzyszeniami;
- Zbiurokratyzowanie procedur, którego efektem jest zbyt długie załatwianie spraw (np. w KRS);
- Zbyt duże wymagania dotyczące prowadzenia stowarzyszeń, uniemożliwiające właściwe skupienie się na działalności statutowej;
- Brak możliwości odwoływania się od decyzji przedstawicieli samorządu lokalnego;
- Zbyt duża kontrola samorządu nad stowarzyszeniami;
- Brak możliwości tworzenia stowarzyszeń przez cudzoziemców.

dokończenie na stronie 15

Walne Zebranie OFOP-u 12-13 maja 2011 r.



Walne Zebranie OFOPu rozpoczęło się sesją o Prawie o stowarzyszeniach. Gościli na niej jako paneliści: Justyna Duriasz-Bułhak (Fundacja Wspomagania Wsi), Maria Holzer (Forum Darczyńców), Katarzyna Sadło (Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego) oraz prawnicy: Krzysztof Izdebski (Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich) i Przemysław Żak (Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka).



Wolontariuszki OFOP-u

Ogłoszenie wyników Konkursu „Biznes dla wolontariatu”. Patronat honorowy nad konkursem objął Business Centre Club oraz portal www.ekonomiaspoleczna.pl. Zwycięzcami konkursu byli: Paulina Kaczmarek zgłoszona przez Stowarzyszenie Szkoła Liderów i Ryszard Szymanowski zgłoszony przez Stowarzyszenie Nasza Galeria. Wszyscy wolontariusze/szki otrzymali dyplomy, a wśród organizacji zgłaszających rozlosowano nagrody w postaci produktów ekonomii społecznej przygotowane przez portal zlepszejpolki.pl (FRSO).



Powitanie nowych członków OFOP-u i ich przedstawicieli:

Fundacja Instytut Spraw Obywatelskich – Rafał Górski, Fundacja Anioły Filantropii – Paweł Bronikowski, Stowarzyszenie Filmowców Polskich – Dariusz Żytomirski, Fundacja Rozwoju Ekonomii Społecznej – Agnieszka Szuba.



Przyznanie nagrody Jawnie Przejrzyste Odpowiedzialnie członkom OFOP-u: Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Fundacji Odzew, Stowarzyszeniu Qzmianom, Stowarzyszeniu Studentów Wolnego Tybetu.



Spotkanie podczas Walnego OFOP-u z gościem specjalnym Bartoszem Arłukowiczem – Pełnomocnikiem Premiera do przeciwdziałania wykluczeniu, który zadeklarował chęć współpracy z organizacjami.



Poruszone podczas dyskusji kwestie przekładają się na postulaty zmian w prawie dla stowarzyszeń – wprowadzenia uproszczonej księgowości, równorzędnosci relacji organizacji z samorządami i instytucjami władzy administracyjnej, uproszczenia procedur i zmniejszenia wymagań prawno-administracyjnych oraz ograniczenia kontroli samorządów i eliminację zjawiska klientelizmu organizacji pozarządowych. Uzupełniły one opinie przebadanych wcześniej 50 przedstawicieli sektora i poszerzyły zakres tematyczny zmian, jakie powinny być dokonane w nowelizacji obowiązującej dziś ustawy.

Debata u Prezydenta – bezpośrednie konsultacje

W wyniku debat ekspertów zostało przygotowane 1 lipca 2011 roku seminarium w Kancelarii Prezydenta RP. Otwierając je doradca Prezydenta RP Henryk Wujec przypomniał, że posiedzenie dotyczy prac nad ustawą o stowarzyszeniach, którą od ponad roku przygotowywali senatorowie, a efektem ich działań był projekt ustawy o zrzeszeniach. Obecnie inicjatywę przejęły organizacje pozarządowe, a w szczególności Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Sieć SPLOT oraz Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Zapewnił, że zainteresowanie tymi pracami ze strony prezydenta jest bardzo duże i wyraził zadowolenie, że pomysł i organizacja debat wyszły oddolnie – od organizacji pozarządowych.

W pierwszej części poświęconej uproszczeniom w działalności stowarzyszeń wzięli udział prowadząca Anna Sienicka z Rady Działalności Pożytku Publicznego, Marcin Dadel, przedstawiciel kancelarii prezydenta oraz Anna Błaszczak – z biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Panel drugi, dotyczący z jednej strony uprawnień, z drugiej zaś obowiązków nakładanych na organizacje prowadził Filip Czernicki z Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych, a głos zabierali Katarzyna Sadło (Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego), Anna Krajewska z Instytutu Spraw Publicznych oraz Adam Bodnar z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Kolejna dyskusja dotyczyła nadzoru nad stowarzyszeniami, którą modelował Łukasz Domagała z Regionalnego Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, a uczestniczyli w niej Piotr Kontiewicz, przedstawiciel

Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Anna Mazgal, przewodnicząca międzynarodowej sieci federacji krajowych ENNA raz Piotr Frączak z Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych.

W końcowej części spotkania prowadzonej już bezpośrednio przez Henryka Wujca głos zabrali senator Łukasz Abgarowicz, mecenas Jan Stefanowicz z Akademii Juris oraz Przemysław Żak – reprezentant Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka i Tomasz Schimanek jako przedstawiciel Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce

Doprecyzowanie założeń – czekając na VI OFIP

W wyniku dotychczasowych prac przygotowane zostały społeczne założenia ustawy, które obecnie są prezentowane szerokiemu gronu organizacji (na stronie konsultacje.ofop.eu). Obecnie zespół roboczy pracuje, przy wsparciu Kancelarii Prezydenta, nad doprecyzowaniem założeń, które zostaną przedstawione uczestnikom VI Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych.

Opr. MD, PF

Konferencja w Kancelarii Prezydenta

1 lipca 2010 roku

„Dobre prawo dla stowarzyszeń, jakie zmiany są konieczne?”

Organizatorzy: Kancelaria Prezydenta, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Sieć SPLOT, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych





foto: Jerzy Śliwa.

Problemy polskich stowarzyszeń

Jadwiga Przewłocka

Można szacować, że w Polsce aktywnie działa ponad 50 tysięcy stowarzyszeń. Dwie piąte z nich to organizacje sportowe, pozostałe natomiast zajmują się kulturą i sztuką, edukacją, rozwojem lokalnym, pomocą społeczną oraz innymi kwestiami. W swoim codziennym funkcjonowaniu mierzą się z różnorodnymi problemami – za najbardziej odczuwalne uważają te związane z zapleczem finansowym, brakiem zaangażowania społecznego, a także trudnościami w kontaktach z administracją publiczną. Bariery ich rozwoju może być też to, że zbyt mało uwagi poświęcają działaniom nakierowanym na zarządzanie ludźmi i podnoszenie kompetencji zespołu.

W Polsce zarejestrowanych jest ponad 70 tysięcy stowarzyszeń (nie licząc Ochotniczych Straży Pożarnych, których jest 16 tysięcy, jednak ze względu na odmiennie ramy prawne funkcjonowania i specyfikę działania, nie są one opisywane w tym tekście). Można szacować, że około trzech czwartych z nich – a więc nieco ponad 50 tysięcy – faktycznie prowadzi działania, pozostałe natomiast to „martwe dusze”, które pomimo zawieszenia czy zakończenia działalności nadal figurują w rejestrach. Stowarzyszenie jest więc dominującą formą prawną w polskim sektorze pozarządowym, liczbę aktywnych fundacji szacuje się bowiem na mniej niż 10 tysięcy.

W swoim codziennym funkcjonowaniu stowarzyszenia borykają się z wieloma problemami. Zanim jednak przejdziemy do ich przeglądu, warto zwrócić uwagę na ogromne zróżnicowanie celów, sposobów i warunków działania stowarzyszeń. Najwięcej jest towarzystw i klubów sportowych (42%), które zlokalizowane są przede wszystkim w małych miejscowościach i skupiają się na działaniach na skalę lokalną. Kolejne 13% stowarzyszeń zajmuje się kulturą i sztuką, tyle samo – edukacją i wychowaniem. Pozostała jedna trzecia skupia się m.in. na ochronie

zdrowia, pomocy społecznej, rozwoju lokalnym czy ekologii. 30% stowarzyszeń zlokalizowanych jest w miastach wojewódzkich (w tym 8% w Warszawie), 45% w innych miastach, a 25% – na wsi. Dwie na pięć powstały nie dawniej niż pięć lat temu.

Przyjrzyjmy się zatem, z jakimi trudnościami mierzą się na co dzień tak różne organizacje. Poniżej na wykresie widoczne są odsetki stowarzyszeń borykających się z różnego rodzaju problemami. Na kolejnych stronach tego artykułu przyjrzymy się pokrótce tym wskazywanym najczęściej.



Zaplecze materialne

Najczęściej sygnalizowane trudności związane są z zapleczem materialnym. Ponad jedna piąta stowarzyszeń określa swoją sytuację finansową jako złą lub bardzo złą, zaś trudności w zdobywaniu funduszy lub sprzętu niezbędnego do prowadzenia działań organizacji to najczęściej wskazywany problem – odczuwa go 61% stowarzyszeń, z tego prawie połowa wybrała w ankiecie odpowiedź „bardzo odczuwalny”.

Dominujące nad innymi kwestiami zatroskanie aspektami finansowymi widoczne jest też w deklarowanych potrzebach szkoleniowych. Aż 58% stowarzyszeń dostrzega potrzebę doksztalcenia swojego personelu w zakresie pozyskiwania funduszy, podczas gdy szkolenia dotyczące dziedziny działania organizacji czy kwestii związanych z jej funkcjonowaniem i zarządzaniem nią zyskiwały zainteresowanie nie więcej niż trzydziestu kilku procent.

Przyjrzyjmy się zatem bliżej kondycji finansowej polskich stowarzyszeń. W 2009 r. przeciętna organizacja dysponowała budżetem w wysokości 16 tysięcy złotych. Jednak zróżnicowanie jest w kwestii finansowej tak ogromne, że nie można poprzestać na ogólnych statystykach i wartościach przeciętnych. Blisko jedna piąta stowarzyszeń (18%) funkcjonuje bowiem niemal bez środków, dysponując rocznie co najwyżej tysiącem złotych, a jednocześnie 19% ma rocznie do dyspozycji ponad 100 tysięcy złotych. Sytuacja finansowa zależy od wielu czynników, m.in. wieku organizacji, problematyki, którą się zajmuje, czy miejsca funkcjonowania. Niewielkie przychody mają stowarzyszenia młode (te w wieku do dwóch lat przeciętnie dysponują budżetami rzędu 3 tys. zł, podczas gdy te ponad piętnastoletnie – 25 tys. zł), zajmujące się rozwojem lokalnym (przeciętnie 8 tys. zł) czy kulturą i sztuką (11 tys. zł), a także te działające na terenach wiejskich (8 tys. zł). Nie znaczy to jednak, że tylko one narzekają na problemy finansowe. Choć stowarzyszenia zamożniejsze lepiej niż ubogie oceniają własną sytuację finansową, to nawet wśród tych mających do dyspozycji rocznie ponad 100 tysięcy złotych aż 57% wskazuje na problemy ze zdobywaniem funduszy i sprzętu.

Poważnym problemem jest brak rezerw finansowych, posiada je zaledwie co piąte stowarzyszenie, pozostałe natomiast utrzymują się na bieżąco ze zdobywanych środków. Zagroza to płynności finansowej organizacji,

szczególnie gdy realizują projekty, których koszty zwracane są dopiero po ich poniesieniu.

Niewiele stowarzyszeń we własnym zakresie wypracowuje środki, które można przeznaczyć na działania statutowe. W 2009 roku tylko 4% stowarzyszeń uzyskało dochody z działalności gospodarczej, 9% natomiast pobierało opłaty w ramach odpłatnej działalności statutowej, podczas gdy środki publiczne stanowiły dochód 61% stowarzyszeń. Jednocześnie tylko 33% uzyskiwało darowizny od instytucji lub firm, a 46% – od osób prywatnych. „Przechył” w stronę środków publicznych może rodzić pytania o ryzyko uzależnienia od administracji, co może być kolejnym problemem, z którym zmierzyć się muszą stowarzyszenia.

Zaplecze społeczne

Kolejnym silnie odczuwalnym problemem polskich stowarzyszeń jest brak osób gotowych bezinteresownie angażować się w działania. 31% ankietowanych przedstawicieli władz stowarzyszeń uznało, że problem ten jest „raczej odczuwalny”, 21% określiło go wręcz jako „bardzo odczuwalny”.

Jak zatem wygląda społeczne zaplecze polskich stowarzyszeń? Znowu na początku podkreślić trzeba ogromne ich zróżnicowanie: połowa ma nie więcej niż 35 członków, podczas gdy największe stowarzyszenia, stanowiące niespełna jeden promil wszystkich organizacji, mają po kilkadziesiąt czy nawet kilkaset tysięcy członków. Co dwudzieste stowarzyszenie (6%) zrzesza mniej niż 15 osób, aż 40% między 15 a 30 osób, a 16% – ponad 100 członków. Mniejsze są organizacje zlokalizowane na wsi (połowa zrzesza nie więcej niż 30 członków, a zaledwie co szesnasta ma ponad 100 członków), a także te działające na skalę powiatu, gminy czy najbliższego sąsiedztwa (tylko co dziesiąta ma ponad 100 członków). Natomiast wśród organizacji zarejestrowanych w Warszawie (działających często na skalę ogólnopolską, a nawet międzynarodową) prawie jedna trzecia skupia 100 osób lub więcej.

Nie oznacza to jednak, że aż tyle osób faktycznie angażuje się w działania organizacji. Średnio ponad jedna trzecia to członkowie „wirtualni”: mimo formalnego członkostwa nie pojawiają się na zebraniach, nie płacą składek i praktycznie nie utrzymują kontaktów z organizacją. Tyl-

ko w co dziesiątym stowarzyszeniu wszyscy członkowie aktywnie włączają się w życie organizacji. Im większa, bardziej masowa organizacja, tym mniejszy odsetek członków faktycznie angażuje się w jej działania. W małych organizacjach, liczących do 20 członków, średnio aktywnych jest 56% z nich, podczas gdy w dużych, liczących powyżej 250 członków – 45%.

Jedną z miar zaangażowania członków może być uczestnictwo w walnych zgromadzeniach. I choć w 10% stowarzyszeń w zgromadzeniach tych uczestniczą wszyscy, a w 58% – większość, to jednak w 14% jest to zaledwie połowa, a w 16% – mniej niż połowa. Warto zauważyć, że w największych stowarzyszeniach, zrzeszających ponad 250 osób, zaledwie co trzecie walne zgromadzenie gromadzi większość członków.

Niewielka aktywność osób będących formalnie w strukturach stowarzyszenia to jeden z elementów składających się na powszechnie podnoszony problem braku zaangażowania. Drugim może być brak nowych osób chętnych do zapisania się do stowarzyszenia. Okazuje się, że w ponad jednej trzeciej stowarzyszeń w ciągu dwóch lat poprzedzających badanie nie pojawiła się żadna nowa osoba. Niewielkim pocieszeniem jest w tej sytuacji informacja, że z ponad połowy organizacji również nikt się nie wypisał, zaś bilans zapisów i wypisów z organizacji jest dodatni. W kontekście poprzednich danych widzimy, że formalne członkostwo nie oznacza bynajmniej dalszej aktywności. Gdy uwzględnimy obie te kwestie, okaże się, że w niemal co trzecim stowarzyszeniu baza członkowska nie zmieniła się w żaden sposób – do organizacji ani nikt się nie zapisał, ani z niej nie wypisał! Taka sytuacja wydaje się niezwykle niepokojąca – brak dopływu nowych osób, brak jakiegokolwiek „ruchu” oznaczać może stagnację i blokować rozwój organizacji.

Obok braku nowych i niedostatecznej aktywności dotychczasowych członków trzecim elementem powodującym zaniepokojenie władz organizacji może być brak wolontariuszy zewnętrznych – a więc nawet nie osób, które planują trwale związać się z organizacją, ale takich, które swojego bezinteresownego zaangażowania nie chcą formalizować poprzez członkostwo. Współpracuje z nimi 47% polskich stowarzyszeń – pozostałe poprzestają na zaangażowaniu członków, władz, a także częściowo na wsparciu płatnych pracowników. Współpraca z wolontariuszami szczególnie częsta jest wśród stowarzyszeń zajmujących się

usługami socjalnymi i pomocą społeczną (63%), a także ochroną zdrowia (59%), rzadka natomiast w tych skupionych na sprawach branżowych i pracowniczych (10%).

Podsumowując problemy związane ze społecznym zapleczem warto zadać sobie pytanie, na ile stowarzyszenia dążą do zmiany tej sytuacji i jakie działania podejmują, aby zwiększyć zaangażowanie społeczne Polaków. Okazuje się, że spośród stowarzyszeń sygnalizujących problem braku zaangażowania niewiele ponad jedna trzecia prowadziła w 2010 roku kampanie zmierzające do pozyskania nowych członków. Z kolei gdy badanych zapytano o hipotetyczną sytuację, w której stowarzyszenie mogłoby przeznaczyć na dowolne cele dodatkowe, „swobodne” pieniądze (można było zaznaczyć najwyżej trzy obszary), zaledwie 14% chciało wykorzystać je na działania związane z zachęcaniem nowych członków. Niewielkie jest też zainteresowanie szkoleniami dotyczącymi pozyskiwania wolontariuszy oraz organizacji ich pracy – jako przydatne wskazało je tylko 14% stowarzyszeń (podczas gdy szkolenia z pozyskiwania funduszy – 58%).

Tak więc wydaje się, że dostrzeżeniu problemu nie towarzyszą działania mogące ten problem rozwiązać. Najwyraźniej wiele stowarzyszeń nie czuje potrzeby lub nie widzi szans na zmianę istniejącego stanu rzeczy postrzegając go jako coś zewnętrznego, niezwiązanego z własnymi działaniami i kompetencjami.

Brak działań w tym zakresie jest niepokojący, zwłaszcza w sytuacji, gdy jedną z najczęstszych odpowiedzi Polaków na pytanie o przyczyny braku zaangażowania w działania organizacji społecznych jest stwierdzenie „nikt mnie o to nie prosił”.

Bariery w relacjach z administracją publiczną

Zaraz po problemach materialnych i tych związanych z brakiem zaangażowania Polaków organizacje wskazują na trudności dotyczące współpracy z administracją publiczną. Na trzecim miejscu rankingu najbardziej odczuwalnych problemów pojawia się kwestia nadmiernie rozbudowanej biurokracji administracji publicznej (wskazywana przez 49% stowarzyszeń), zaś na piątym – niejasne reguły współpracy z administracją publiczną (35%).

Tak powszechne artykułowanie tego rodzaju problemów pokazuje, dla jak wielu stowarzyszeń kontakty z administracją są ważną częścią codziennego funkcjonowania i – oczywiście – jak wiele wiąże się z tym trudności. Na początek warto jednak zadać sobie pytanie, z kim po stronie administracji kontaktują się stowarzyszenia i jak ściśle są to relacje. Najważniejszym partnerem jest oczywiście samorząd lokalny (urzędy miast i gmin oraz starostwa powiatowe), z którym kontaktuje się 85% stowarzyszeń, zaś 37% ma częste, regularne kontakty. Z urzędami marszałkowskimi i administracją rządową stowarzyszenia współpracują znacznie rzadziej – częste, regularne kontakty ma zaledwie kilka procent z nich. Jednak odpowiedź na pytanie o częstotliwość kontaktów z administracją wymaga wzięcia pod uwagę ogromnej różnorodności stowarzyszeń, przede wszystkim uwzględnienia specyfiki organizacji wiejskich oraz miejskich. Wśród tych pierwszych niemal wszystkie (96%) kontaktują się z samorządem lokalnym, zwłaszcza gminnym, a tylko 15% ma jakieś relacje z instytucjami centralnymi czy rządem. Wśród stowarzyszeń miejskich relacje z samorządem lokalnym są nieco rzadsze (81%), za to częstsze są kontakty z rządem i instytucjami centralnymi (29%, a w Warszawie nawet 44%).

Mimo tych różnic to administracja samorządowa jest jednak najważniejszym partnerem stowarzyszeń i to współpracy z nią warto się tu przyjrzeć. Z jednej strony współpraca ta polega na realizacji przez stowarzyszenia zadań publicznych finansowanych przez urzędy: w 2009 roku 54% stowarzyszeń wykorzystywało środki samorządowe, które łącznie stanowiły około jednej piątej przychodów wszystkich polskich stowarzyszeń. Jednak nie można redukować kontaktów z samorządem do przepływów finansowych, polegają one również m.in. na uzgadnianiu i prowadzeniu wspólnych przedsięwzięć (taką formę współpracy deklaruje 57% stowarzyszeń), wymianie informacji (51%) czy patronacie udzielanym przez samorząd działaniom organizacji (49%), przyjmując także wiele innych form.

Stowarzyszenia wchodzące w tego rodzaju relacje z samorządem generalnie oceniają tę współpracę dobrze. Stosunkowo najczęściej (ale i tak rzadko) problemy pojawiają się przy ocenie reakcji administracji na inicjatywę własną stowarzyszeń (propozycje różnego rodzaju działań bądź uchwał), niezadowolenie widoczne też było w przypadku umów partnerskich z samorządem w związku z realizacją projektów unijnych,

a także jeśli chodzi o konsultowanie przez organizacje projektów uchwał lub dokumentów. Wciąż jednak nad ocenami negatywnymi przeważają pozytywne. Tyle, że konsultacje te oceniały tylko uczestniczące w nich organizacje – tymczasem zdecydowana większość stowarzyszeń nie bierze w nich udziału.

Bardzo poważną barierą w harmonijnej współpracy samorządów ze stowarzyszeniami jest niewielka świadomość tych ostatnich, jeśli chodzi o procedury i uregulowania funkcjonujące w samorządzie. Badanie pokazało, że zaledwie 52% stowarzyszeń działających w gminach uchwalających programy współpracy z organizacjami jest świadomych faktu istnienia tych programów. Poziom poinformowania organizacji zależy w dużej mierze od bliskości relacji z urzędem gminy czy miasta. Spośród stowarzyszeń niemających kontaktów z urzędem tylko 33% wiedziało o istnieniu programu, wśród tych deklarujących częste, regularne kontakty – 68%. Jeśli uwzględnimy też odpowiedzi osób, które na pytanie o program współpracy udzieliły odpowiedzi przeczącej, stwierdziły jednak, że w urzędzie funkcjonuje jakiś inny dokument regulujący zasady współpracy, odsetki wzrosną odpowiednio do 39% i 74%. Jednak również ten ostatni wynik jest niepokojący, oznacza bowiem, że nawet spośród stowarzyszeń ściśle współpracujących z samorządem co czwarte nie jest świadome istnienia podstawowych regulacji. Natomiast mała wiedza o programie wśród tych niewspółpracujących z urzędem może skutkować pogłębieniem ich separacji od administracji publicznej i utrudnieniem dostępu do rozdysponowywanych przez urząd środków publicznych.

Warto wskazać dwie prawdopodobne przyczyny tego stanu rzeczy. Po pierwsze – samorządy o programie nie informują, gdyż jego uchwalenie jest dla nich formalnością i nie przywiązują do niego wagi. Jak pokazują wyniki „Monitoringu współpracy urzędów z organizacjami pozarządowymi za 2009 rok”, połowa urzędów uchwalających programy współpracy w ogóle nie konsultowała ich z organizacjami! Po drugie – organizacje nie interesują się tym, czy program jest, ponieważ nie wierzą, że jego zapisy mogą coś w ich relacjach z samorządem zmienić. Tymczasem wiedza na temat istnienia procedur czy zasad współpracy determinuje poziom i jakość współpracy między samorządem a organizacjami – niezależnie od tego, czy winnych braku poinformowania będziemy szukać po stronie samorządowej czy pozarządowej.

Pomimo tego, że organizacje niewystarczająco orientują się w zasadach obowiązujących w urzędach miast i gmin niewiele z nich sygnalizuje problemy dotyczące procedur korzystania ze środków publicznych. Tylko 27% stowarzyszeń uznało je za nieczytelne, 41% – za czytelne, a co trzecie nie miało w tej kwestii zdania. Negatywna ocena czytelności procedur jest szczególnie częsta wśród stowarzyszeń o zasięgu ogólnopolskim.

Kolejnym poważnym problemem na styku środowisk pozarządowych z samorządowymi jest brak zaufania do urzędów. Mniej niż połowa stowarzyszeń (47%) jest przekonanych, że decyzje o przyznaniu środków publicznych zapadają na podstawie merytorycznych kryteriów i nie liczą się układy, znajomości, polityczne rozgrywki czy związki radnych z organizacjami. Aż jedna czwarta organizacji uważa, że takie zasady nie są przestrzegane, zaś 29% nie ma na ten temat zdania. Na podstawie posiadanych informacji trudno ocenić, na ile przekonania przedstawicieli stowarzyszeń są uzasadnione – jednak już sam fakt braku zaufania jest barierą dla harmonijnej współpracy.

Na koniec warto zauważyć, że granice między środowiskiem pozarządowym a samorządowym wcale nie są ostre. Wiele osób jest zaangażowanych jednocześnie w działania pozarządowe i samorządowe. Aż 29% stowarzyszeń (a na terenach wiejskich aż 45%) ma w zarządzie osoby pełniące zarazem funkcje w administracji publicznej lub samorządzie terytorialnym. Jest to w pewnym stopniu konsekwencją specyfiki społecznego zaangażowania – praca „obywatelska” i praca w samorządzie to często dwa różne sposoby realizacji podobnych celów dotyczących lokalnej społeczności. Jednak silne powiązanie sektora z administracją publiczną niesie ze sobą potencjalne niebezpieczeństwo konfliktu interesów – choćby w sytuacji ubiegania się o dotacje z pieniędzy publicznych.

Rozwój organizacji i zarządzanie ludźmi w stowarzyszeniach

Na kolejnych miejscach rankingu najważniejszych problemów stowarzyszeń pojawiają się kwestie związane z „wypaleniem” i znużeniem zaangażowanych osób oraz trudności z utrzymaniem dobrego personelu. Te kwestie, przy jednoczesnym niewielkim zainteresowaniu szkoleniami dotyczącymi funkcjonowania organizacji, zarządzania ludźmi

czy umiejętności interpersonalnych, każą zastanowić się nad wagą przykładaną do zarządzania zespołem w stowarzyszeniach i szerzej – nad działaniami mającymi na celu rozwój zarówno personelu, jak i całego stowarzyszenia.

Okazuje się, że w ciągu ostatniego roku mniej niż jedna trzecia stowarzyszeń szkoliła swój personel (w tym także osoby pracujące bez wynagrodzenia) w kwestiach dotyczących dziedziny działania, jeszcze mniej – bo zaledwie 23% – brało udział w szkoleniach dotyczących funkcjonowania organizacji (np. budowania zespołu czy zarządzania finansami). Pytanie, czy tak mała popularność dokształcania wynika z niedostępności takich szkoleń (w związku z np. problemami finansowymi lub deficytem czasu), czy też jest własnym wyborem stowarzyszeń? Z pewnością obiektywne warunki funkcjonowania stowarzyszeń są tu poważną barierą, jednak odpowiedzi dotyczące potrzeb wskazują też na stosunkowo niewielkie zainteresowanie podnoszeniem kompetencji zespołu.

Okazuje się, że pojawia się ono dopiero na czwartym miejscu wśród celów, na jakie stowarzyszenia wydałyby dodatkowe środki, którymi mogłyby swobodnie dysponować. Odpowiedź tę wskazało tylko co piąte stowarzyszenie – znacznie częściej wybierano zakup sprzętu, promocję działań czy wkład własny do projektów.

Ciekawe wnioski przynosi też analiza odpowiedzi na pytanie o potrzebne szkolenia. Po pierwsze, ponad jedna dziesiąta stowarzyszeń zadeklarowała, że w ogóle ich nie potrzebuje. Albo więc uznają, że nie da się już nic poprawić w sposobie ich działania, albo z jakichś powodów nie wierzą w skuteczność szkolenia się. Drugi istotny wniosek dotyczy wagi przykładanej do środków finansowych: szkolenia z pozyskiwania funduszy nie tylko są na pierwszym miejscu wśród 13 wymienionych w ankiecie tematów, ale wyprzedzają wszystkie pozostałe o ponad dwadzieścia punktów procentowych. Szkoleniami tymi zainteresowanych jest 58% stowarzyszeń, podczas gdy drugim w rankingu tematem – wiedzą związaną z dziedziną działania organizacji – zaledwie 36%, zaś kolejnymi (m.in. związanymi z funkcjonowaniem organizacji czy zarządzaniem ludźmi) nie więcej niż kilkanaście, dwadzieścia kilka procent.

Tak wyraźnie dominujące zapotrzebowanie na szkolenia związane z pozyskiwaniem funduszy pokazuje, że to przede wszystkim w deficytach materialnych stowarzyszenia upatrują przyczyn swoich problemów. Warto

jednak zauważyć, że nawet organizacje dysponujące największymi budżetami wskazują najczęściej potrzebę tego rodzaju szkoleń. Być może więc zaplecze materialne zbyt łatwo uznawane jest za przyczynę wszelkich sukcesów i porażek albo też niedobory w kwestiach finansowych postrzegane są jako nieporównanie większe od innych deficytów organizacji.

Za tym wyjaśnieniem przemawiają wyniki części badania dotyczące samooceny organizacji. Okazuje się, że powszechne jest przekonanie o wysokich kompetencjach osób zaangażowanych w działania: aż 86% ankietowanych przedstawicieli władz stowarzyszeń ocenia je dobrze lub bardzo dobrze. Jednocześnie sytuację materialną ocenia tak tylko 28% z nich. Nie kwestionując kwalifikacji osób zaangażowanych w działania stowarzyszeń, warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że tak wysoka ocena własnych możliwości (przy jednoczesnej negatywnej ocenie warunków zewnętrznych) jest barierą w rozwoju stowarzyszeń i podnoszeniu jakości świadczonych przez nie usług.

Warunki prawne funkcjonowania organizacji

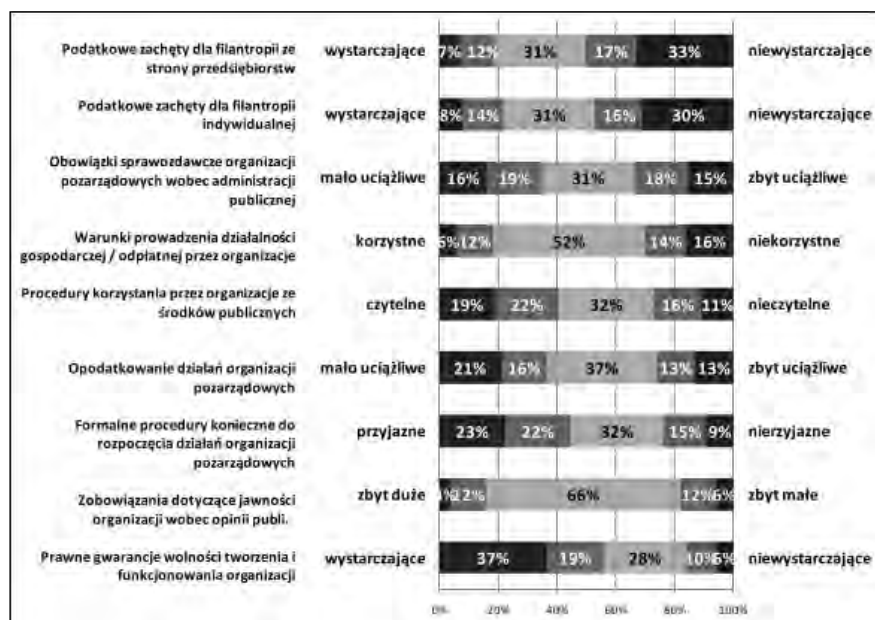
Jedna czwarta stowarzyszeń odczuwa problemy związane z niedoskonałością lub brakiem przepisów regulujących działania organizacji. Nie można więc pominąć w tym krótkim przeglądzie problemów tych rozwiązań prawnych, które mogą utrudniać lub też niewystarczająco wspierają działania organizacji. Do takich rozwiązań, zdaniem dużej części przedstawicieli władz stowarzyszeń, należą regulacje dotyczące podatków, zawierające w sobie niewystarczające zachęty dla filantropii – zarówno indywidualnej (zdaniem 47% ankietowanych), jak i ze strony przedsiębiorstw (zdaniem 50%).

W kwestii obowiązków sprawozdawczych organizacji wobec administracji publicznej opinie stowarzyszeń są podzielone. Na pięciostopniowej skali określającej te obowiązki od „mało uciążliwych” do „zbyt uciążliwych” jedna trzecia organizacji wskazuje dwa pierwsze punkty skali, jedna trzecia – sam środek skali i również jedna trzecia – dwa ostatnie punkty skali.

Jeśli chodzi o warunki prowadzenia działalności gospodarczej i odpłatnej, duża część stowarzyszeń nie ma zdania, co wskazywać może na brak ich zainteresowania tą tematyką. Mając do dyspozycji określenie tych

warunków od „korzystnych” do „niekorzystnych”, aż połowa wybiera sam środek skali, 18% uznaje, że warunki są korzystne (dwa pierwsze punkty skali), a 30% – że niekorzystne (dwa ostatnie punkty).

Niewiele stowarzyszeń dostrzega problemy związane z formalnymi procedurami koniecznymi do rozpoczęcia działań organizacji pozarządowych. Mniej niż jedna czwarta uznaje je za nieprzyjemne, aż dwa razy więcej – za przyjemne, zaś co trzecia nie ma w tej kwestii zdania. Jeszcze rzadsze są obawy stowarzyszeń, jeśli chodzi o wolność tworzenia i funkcjonowania organizacji. Prawne gwarancje w tym zakresie są wystarczające dla 56% stowarzyszeń, podczas gdy 16% uważa je za niewystarczające, a 28% nie ma zdania.



Ten krótki przegląd problemów stowarzyszeń nie wyczerpuje oczywiście tematu. Pokazuje jednak, że z największymi trudnościami muszą się one mierzyć w obszarach związanych z finansowym i społecznym zapleczem działań oraz w kwestiach dotyczących współpracy z administracją publiczną. Pokazuje też, że rozwiązanie części problemów wymaga zwiększonego wysiłku, zwłaszcza jeśli chodzi o zarządzanie zespołem i podnoszenie kwalifikacji osób zaangażowanych w działania.

Artykuł został przygotowany na podstawie danych z dwóch badań: „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2010” Stowarzyszenia Klon/Jawor oraz „Indeks jakości współpracy” Instytutu Spraw Publicznych, przeprowadzonych w ramach wspólnego przedsięwzięcia na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie 4224 organizacji pozarządowych na przełomie lat 2010/2011 przez ankieterów firmy PBS DGA. W niniejszym opracowaniu zaprezentowano wyniki badania dotyczące stowarzyszeń innych niż OSP (3084 zbadane podmioty).

Badania były realizowane w ramach projektów:

„Moja Polis – interaktywny system monitoringu partnerstwa lokalnego i rozwoju aktywnych społeczności lokalnych” finansowanego z Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz

„Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, realizowanego w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Częścią przedsięwzięcia było też badanie organizacji warszawskich finansowane ze środków Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy.

Stowarzyszenia i inne formy zrzeszeniowe w polskim sektorze pozarządowym

Piotr Frączak

Wprowadzenie

Przyglądając się zróżnicowaniu sektora pozarządowego trudno nie odnieść wrażenia, że próbujemy ogarnąć coś, co wymyka się jednoznacznemu opisowi. Świadczy o tym już sam fakt, że mamy dwie zupełnie różne, jeśli chodzi o filozofię działania, formy – zrzeszeniową i typu zakładowego. Podstawą powstania organizacji typu zakładowego jest decyzja założycielska, zewnętrzna wobec podmiotu, który powstaje, zaś decyzje w sprawie ich działalności podejmuje ciało mianowane, odmiennie niż ma to miejsce w przypadku zrzeszeń, gdzie skład ciała decyzyjnego formowany jest w procesie demokratycznego wyboru. Organizacje typu zakładowego (w Polsce to np. fundacje czy niektóre przedsiębiorstwa społeczne) czasem nazywane są organizacjami „kierowanymi przez zarząd”, gdyż w tym przypadku „zarząd jest samodzielny i nie podlega kontroli ze strony członków” [Salamon, Flaherty 2006: 137]. W polskich warunkach formy działań organizacji zakładowych często bardzo przypominają działalność form zrzeszeniowych (np. próby wprowadzenia pojęcia członków w funkcjonowaniu fundacji). Wynika to w dużej mierze ze wspólnej historii (sektor pozarządowy w Polsce po 1989 roku naciskał na jednakowe traktowanie stowarzyszeń i fundacji) i stosunkowo niewielkiej liczby fundacji opartych o znaczące zapisy fundacyjne [por. Rola i modele fundacji..., s. 19]. Brak wyraźnego rozróżnienia pomiędzy organizacjami typu zakładowego i zrzeszeniowego w wielu wypadkach może być kłopotliwy, dopuszcza np. funkcje reprezentatywne dla instytucji zarządzanej jednoosobowo i niepoddanej wewnętrznej kontroli.

Jednak i sama forma zrzeszenia, której podstawą istnienia (zarówno w momencie powstawania, jak i bieżącej działalności) są członkowie, nie jest jednoznaczna. Tu poza najczęściej wymienianymi – stowarzyszeniami, spółdzielniami, korporacjami zawodowymi – mamy także tak różniące się od siebie podmioty, jak zakony i związki zawodowe. I choć obecnie trudno je ze sobą porównywać, to trzeba podkreślić ich bliskie historyczne pokrewieństwo, i to nie tylko na płaszczyźnie organizacyjnej, ale także funkcjonalnej [por. Frączak 2006]. Dodatkowo trzeba stwierdzić, że samo zróżnicowanie formy prawnej nie wyjaśnia do końca zróżnicowania organizacji zrzeszeniowych. Z jednej strony bowiem wiele z nich przyjmuje dość dowolnie formę prawną (czasem stowarzyszenia np. twórców pełnią w pewnych obszarach rolę związków zawodowych, niektóre stowarzyszenia są w istocie raczej formą spółdzielni pracy itp.). Z drugiej strony – w ramach jednej formy prawnej dostrzec możemy daleko idące zróżnicowanie. To nic dziwnego. Organizacje to wynik społecznej aktywności, twórczej działalności. Ich różnorodność wpisana jest w samą logikę działania społecznego. O ile dla laika różnorodność form życia zakonnego możliwa jest do zauważenia jedynie przez rodzaje habitów, o tyle różnorodność stowarzyszeń nie jest już tak łatwo dostrzegalna. A jednak to sami obywatele, mocą uchwalanych przez siebie statutów¹ i wypracowanych wzorców zachowań, decydują o rzeczywistej formie działania organizacji.

Zrzeszenia a pojęcie organizacji pozarządowej

Istniejące w polskim prawie pojęcie organizacji pozarządowej jest pojęciem niejednoznacznym, a arbitralne decyzje w zakresie definicji wprowadzają tyle porządku, co zamieszania. Niestety ustawodawca zarówno w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 roku, jak i w jej nowelizacji z roku 2010 nie określił tego precyzyjnie, po-

¹ Dzisiaj formy statutów są zazwyczaj oparte o powszechnie obowiązujące wzorce i zazwyczaj – poza celami i formami działania – nie są wypracowane przez samych zainteresowanych. A przecież trzeba przypomnieć za Abramowskim, że statuty to w istocie konstytucje powoływanych mocą własnej woli przez obywateli nieterytorialnych rzeczpospolitych „o wydoskonalonej formie demokratycznej, urzeczywistniające prawa człowieka i obywatela”. Nie bez przyczyny ten propagator samoorganizacji w formie zrzeszeń (kooperatyw) podkreślał, że „wymagania polityki wolnościowej, dbające o rozwój stowarzyszeń, powinny iść zawsze w tym kierunku, aby prawodawstwo państwowe, przyznając stowarzyszeniom zasadniczą wolność powstawania, wtrącało się jak najmniej do ich organizacji i statutów” [cyt. za Frączak 2010].

zostawiając wiele wątpliwości². Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o działalności pożytku publicznego „Organizacjami pozarządowymi są **niebędące jednostkami sektora finansów publicznych**, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, **niedziałające w celu osiągnięcia zysku** oraz **niebędące organizacjami członkowskimi o charakterze przymusowym** osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.” (art. 3 ust. 2). Z tym że ustawa wskazuje, iż części tak definiowanych organizacji pozarządowych nie dotyczą jej zapisy regulujące działalność pożytku publicznego. Chodzi tu o partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, a także fundacje utworzone przez partie polityczne (art. 3 ust. 4).

Z drugiej strony ustawa mówi o instytucjach, które nie są organizacjami pozarządowymi, a które mogą prowadzić działalność pożytku publicznego. Są to „osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów: o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego”, a także spółdzielnie socjalne, spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o kulturze fizycznej (art. 3 ust. 3).

² Jednak z uwagi na to, że sąd rejestrowy zarejestrował jako organizacje pożytku publicznego (czyli organizacje pozarządowe) zarówno spółki, jak i spółdzielnię socjalną, można przyjąć, że nadal definicja ta jest nieostra.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Art. 11

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.
2. Finansowanie partii politycznych jest jawne.

Art. 12

Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

Art. 13

Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

Oznacza to, że ustawa, która dla wielu miała być „konstytucją trzeciego sektora”, w istocie zajmuje się określeniem działalności pożytku i instytucji mogących ją realizować, a nie doprecyzowaniem granicy obszaru sektora pozarządowego [Frączak, Mendza-Drozd 2008]. Dlatego też, mimo że teoretycznie w polskim prawie „[u]stawodawca przyjął metodę tworzenia odrębnych typów organizacji, zazwyczaj osób prawnych, dla poszczególnych obszarów działalności” [Kisilowski 2009: 192], wydaje się, że często bardzo trudno będzie określić jednoznacznie przynależność konkretnej instytucji do obszaru organizacji pozarządowych. Co więcej, chciałbym na tej mapie pokazać też takie formy prawne (jak chociażby spółdzielnie), które co prawda w definicji prawnej organizacji pozarządowej się nie mieszczą, ale mają ze stowarzyszeniami wiele wspólnego, a jeśli chodzi o spółdzielnie socjalne, to w wielu wypadkach różnic tych prawie nie będzie. Tak więc niektóre spółdzielnie mają więcej wspólnego ze stowarzyszeniami niż te ostatnie z instytucją fundacji.

Oczywiście już sam fakt, że obok formalnych (tzn. działających w jakimś reżimie prawnym) organizacji mamy także instytucje nieformalne (np. kluby, grupy działania), zaś wśród formalnych zarówno takie, które posiadają osobowość prawną, jak i tej osobowości nieposiadające (np. stowarzyszenia zwykłe), wskazuje, że opis ten nie jest pełny. Odpowiadając w pewnym stopniu na wezwanie, by „oprzeć rozważania o życiu społecznym nie na kategorii *organizacji społecznej*, lecz na czterech kategoriach: instytucja, korporacja, zrzeszenie (a właściwie stowarzyszenie – gdy mamy na myśli strukturę sformalizowaną) oraz fundacja, która na mocy prawa rzymskiego jest związkiem rzeczy, czyli majątkiem, a nie związkiem osób” [Hübner 2002: 72], chciałbym się skupić na dwóch kategoriach:

- dobrowolnych zrzeszeniach o celach zarobkowych (spółdzielnie) i niezarobkowych (na przykładzie stowarzyszeń, choć w zasadzie partie polityczne, związki zawodowe, a czasem i kościoły, działają na podobnych zasadach);
- korporacyjnych formach samorządu.

Jednak i ten podział, jeśli nie mówimy o formach rejestracji, jest niejednoznaczny. Czasami trudno wyznaczyć granicę pomiędzy stowarzyszeniem a korporacją (szczególnie gdy jest ona dobrowolnym samorządem), czy jak już wspomniałem, między prowadzącym działalność gospodarczą stowarzyszeniem a nierozdzielającą dywidend spółdzielnią pracy. Jednak i taki – niepełny przecież – przegląd pozwala zrozumieć, na czym polegają istotne różnice pomiędzy podstawowymi typami formalnych zrzeszeń i z jak różnorodną tematyką styka się ten, kto chciałby wrzucić te wszystkie (a nawet tylko niektóre) zrzeszenia do jednego worka.

Prawo do swobodnego zrzeszania się jest fundamentalnym prawem obywatelskim. Określa to Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w roku 1948 i potwierdzają inne dokumenty międzynarodowe, np. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalony w 1966 roku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ czy podpisana przez członków Rady Europy w roku 1991 Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (patrz ramka).

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka

Art. 20

1. Każdy człowiek ma prawo do wolności pokojowego zgromadzania się i zrzeszania.
2. Nikogo nie można zmuszać, aby należał do jakiegoś zrzeszenia.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych

Art. 22

1. Każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów.
2. Na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tego prawa przez członków sił zbrojnych i policji.

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Art. 11 – Wolność zgromadzeń i stowarzyszania się

1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.
 2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.
- Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw.

I. Dobrowolne zrzeszenia

Polskie prawo przewiduje wiele form samoorganizacji obywateli – od partii politycznych przez związki zawodowe aż po stowarzyszenia i spółdzielnie. Prawo zrzeszania się zapewnia Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (patrz ramka). Głównymi formami dobrowolnych zrzeszeń są stowarzyszenia i spółdzielnie.

Konstytucja RP

Art. 58

1. Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się.
2. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd.
3. Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami.

Art. 59

1. Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.
2. Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.
3. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach.
4. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

Stowarzyszenia

Stowarzyszenie jest, zgodnie z artykułem 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, „**dobrowolnym, samorządnym, trwałym** zrzeszeniem **o celach niezarobkowych**. (...) Samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności”, a także opiera swoją działalność **na pracy społecznej członków**; do prowadzenia swych spraw może zatrudniać pracowników.

Dobrowolność stowarzyszenia oznacza zarówno konstytucyjną swobodę zakładania stowarzyszeń, jak i dobrowolność przystąpienia i wystąpienia ze stowarzyszenia (art. 6 ust. 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach). Konstytucja RP (art. 13 i art. 58 ust 2), a także ustawa Prawo o stowarzyszeniach (art. 6 ust. 1³) ograniczają tę dobrowolność. Jednak nie tylko prawne ograniczenia stanowią zagrożenie dla wolności zrzeszania się, czasem – jak w okresie PRL-u – formalną wolność stowarzyszania się blokował administracyjna dowolność w rejestracji stowarzyszeń, a także, jak zauważa Hubert Izdebski, nadawanie przez Radę Ministrów statusu użyteczności publicznej, który w istocie oznaczał przywilej „wyłączności działania w określonym zakresie” przez namaszczone taką decyzją władz stowarzyszenie [Izdebski 2000: 106]. Monopol Związku Harcerstwa Polskiego na posługiwanie się nazwą, mundurem, odznakami i symboliką harcerską formalnie zniesiono np. dopiero w roku 1990⁴.

Samorządność odnosi się do kwestii niezależności, która jest jednym z zasadniczych wyznaczników organizacji pozarządowych, jednak w stowarzyszeniach (ale także innych formach zrzeszeniowych, np. spółdzielniach) nabiera szczególnego znaczenia. Członkowie stowarzyszenia sami określają cele i metody ich realizacji przez organizację. Również system podejmowania decyzji, sposobu reprezentacji, pozyskiwania środków na działalność w dużym stopniu uzależniony jest od woli członków, którzy przygotowując statut stowarzyszenia sami tworzą swoje wewnętrzne prawa. Ale nie tylko statut (ta konstytucja stowarzyszenia) zapewnia samorządność. Stowarzyszenie jest strukturą z założenia demokratyczną, w której wola członków jest najwyższą władzą.

³ Ustanawia zakaz tworzenia „stowarzyszeń przyjmujących zasadę bezwzględnej posłuszeństwa ich członków wobec władz stowarzyszenia”.

⁴ Faktycznie został zniesiony po powstaniu Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej w 1989 r.

Trwałość w istocie oznacza, że stowarzyszenia powołane są do realizacji celów długoterminowych i ponadjednostkowych. Cele długoterminowe oznaczają, że zakłada się, iż do ich zrealizowania potrzebne jest systematyczne działanie przez jakiś dłuższy czas. Cele ponadjednostkowe, że nie zależą one od konkretnego składu⁵ tak członków stowarzyszenia, jak i wybranych władz. Tak więc trwałość oznacza przede wszystkim ciągłość istnienia instytucji, a w niektórych wypadkach także realizacji celów, nawet po zakończeniu działalności stowarzyszenia. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach w art. 38 mówi bowiem, iż majątek zlikwidowanego stowarzyszenia przeznaczają się na cel określony w statucie lub w uchwale walnego zebrania członków (zebrania delegatów) o likwidacji stowarzyszenia (w razie braku postanowienia statutu lub uchwały w tej sprawie, dopiero sąd orzeka o przeznaczeniu majątku na określony cel społeczny). Oznacza to, że wypracowany dorobek stowarzyszenia powinien dalej wspierać działalność społeczną.

Cele niezarobkowe odnoszą się do założenia, że członkowie powołują stowarzyszenie dla realizacji innych celów niż zarobkowe (tak w odniesieniu do samej organizacji, jak i jej członków). To zastrzeżenie nie jest równoznaczne z zakazem generowania przychodów, czy nawet wypracowywania nadwyżki przychodów nad kosztami (zysku), natomiast jest równoznaczne z nakazem przeznaczania tejże nadwyżki na cele statutowe stowarzyszenia i zakazem jej podziału pomiędzy jego członków. Nie jest także równoznaczne z zakazem zatrudniania i wypłacania wynagrodzeń personelowi, którym mogą być także członkowie stowarzyszenia, za wykonywaną pracę.

Ustawa z roku 1989 z późniejszymi zmianami wprowadza trzy kategorie stowarzyszeń:

- stowarzyszenia (czasem określa się je jako stowarzyszenia rejestrowe)
 - założyć je może co najmniej 15 osób, które są obywatelami polskimi⁶, mającymi pełną zdolność do czynności prawnych i nie są pozbawione praw publicznych (udział osób niepełnoletnich jest ograniczony);

⁵ Izdebski wręcz twierdzi, iż trwałość stowarzyszenia oznacza, „że istnieje ono niezależnie od konkretnego składu swoich członków. Trwałość dotyczy celów, a nie określonych osób” [Izdebski 2000: 106]. Trzeba jednak pamiętać, że stowarzyszenie ma możliwość redefinicji celów swojego działania.

⁶ Art. 4 mówi o możliwościach udziału cudzoziemców w tworzeniu stowarzyszeń, jednak zapisy te są traktowane jako niezgodne z obowiązującym obecnie w Polsce prawem.

- stowarzyszenia zwykle (jest to uproszczona forma stowarzyszenia) – mogą je założyć trzy osoby i podlegają jedynie zgłoszeniu do administracyjnego organu nadzoru (od 1999 roku jest nim starosta powiatu);
- związki stowarzyszeń, do których założenia potrzebne są trzy stowarzyszenia⁷.

Obok stowarzyszeń działających na podstawie ogólnych przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach występują inne rodzaje stowarzyszeń, do których „Prawo o stowarzyszeniach stosuje się jedynie w zakresie nieuregulowanym w tych przepisach” [Izdebski 2003: 24]. Są to szczególne rodzaje stowarzyszeń, takie jak stowarzyszenia kultury fizycznej⁸, ochotnicze straże pożarne⁹, regionalne i lokalne organizacje turystyczne¹⁰. Specyficzne unormowanie mają również tzw. lokalne grupy działania¹¹. Są też szczególne stowarzyszenia, powołane na pod-

⁷ Nieadekwatność tego prawa wyraża się w tym, że nie ma innych form zrzeszania się osób prawnych, tak więc Forum Fundacji Polskich czy Forum Darczyńców (organizacja zrzeszająca głównie fundacje) były rejestrowane jako związki stowarzyszeń, do których dołączały dopiero inne organizacje.

⁸ Ustawa z 18 stycznia 1996 o kulturze fizycznej.

⁹ Ustawa z 21 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

¹⁰ Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej.

¹¹ Ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Art. 15. 1. Lokalna grupa działania działa, z zastrzeżeniem art. 62 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1698/2005, jako stowarzyszenie posiadające osobowość prawną.

2. Do tworzenia i działania lokalnych grup działania stosuje się przepisy o stowarzyszeniach, z tym że:

1) członkiem zwyczajnym lokalnej grupy działania mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego;

2) nadzór nad lokalnymi grupami działania sprawuje marszałek województwa;

3) lokalne grupy działania mogą prowadzić działalność gospodarczą służącą realizacji lokalnej strategii rozwoju i w zakresie określonym w ich statutach;

4) lokalna grupa działania, oprócz walnego zebrania członków, zarządu i organu kontroli wewnętrznej, jest obowiązana posiadać radę, do której wyłącznej właściwości należy wybór operacji, zgodnie z art. 62 ust. 4 rozporządzenia nr 1698/2005, które mają być realizowane w ramach opracowanej przez lokalną grupę działania lokalnej strategii rozwoju.

3. Rada jest wybierana przez walne zebranie członków lokalnej grupy działania spośród członków tego zebrania. Co najmniej połowę członków rady stanowią podmioty, o których mowa w art. 6 ust. 1 lit. b i c rozporządzenia nr 1698/2005, lub ich przedstawiciele, z tym że członek rady nie może być równocześnie członkiem organu kontroli wewnętrznej lokalnej grupy działania ani jej zarządu.

stawie osobnych ustaw, takie jak Polski Czerwony Krzyż¹² czy Polski Związek Łowiecki¹³.

Warto również wspomnieć, że część organizacji posiadających statut stowarzyszenia dzięki specjalnym ustawom zyskuje specjalne uprawnienia, co powoduje, iż w istocie pełnią formę prawnie ustanowionych korporacji. I tak np. Polski Związek Działkowców zgodnie z ustawą z 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych zarządza rodzinnymi ogródkami działkowymi, a zgodnie z ustawą z 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym polskie związki sportowe¹⁴ (takie jak np. Polski Związek Piłki Nożnej) określają w swoich regulaminach „szczegółowe zasady uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym w danej dyscyplinie sportu”, zaś „[u]dział klubu sportowego lub zawodnika we współzawodnictwie sportowym innym niż organizowane przez polski związek sportowy lub zrzeszającą ten związek międzynarodową organizację sportową w danej dyscyplinie sportu wymaga zgody właściwego polskiego związku sportowego” (art. 4 pkt 1 ustawy o sporcie kwalifikowanym).

Spółdzielnie

Spółdzielnia, zgodnie z ustawą Prawo spółdzielcze, jest „dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą”, dodatkowo „spółdzielnia może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska” (art. 1 ustawy Prawo spółdzielcze).

„Według definicji Międzynarodowego Związku Spółdzielczego, spółdzielnia jest autonomicznym stowarzyszeniem osób dobrowolnie zjednoczonych w celu zaspokojenia swoich wspólnych potrzeb oraz aspiracji gospodarczych, społecznych i kulturalnych poprzez stanowiące wspólną własność i demokratycznie kierowane przedsiębiorstwo. (...) Cechy definiujące spółdzielnię są następujące:

¹² Ustawa z 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu.

¹³ Ustawa z 13 października 1995 r. Prawo Łowieckie.

¹⁴ Polskim związkiem sportowym jest związek sportowy, o którym mowa w art. 8 ustawy z 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, o zasięgu ogólnokrajowym, utworzony po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu.

- możliwość swobodnego i dobrowolnego przystępowania i występowania ze spółdzielni (otwarte członkostwo),
- demokratyczna struktura, w której każdy członek ma jeden głos, decyzje podejmowane są przez większość, a wybierane kierownictwo jest odpowiedzialne przed członkami,
- równy, uczciwy i sprawiedliwy podział wyników gospodarczych,
- niepodzielność przynajmniej części funduszu zasobowego (spółdzielcza zasada „bezinteresownego spadku”)¹⁵ [Raport 2010, s. 2].

Spółdzielcy wyróżniają w Polsce aktualnie 15 branż spółdzielczych: spółdzielczość spożywców „Społem”, gminne spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”, spółdzielnie mleczarskie, spółdzielnie ogrodniczo-pszczelarskie, rolnicze spółdzielnie produkcyjne, spółdzielnie kółek rolniczych, banki spółdzielcze, spółdzielnie mieszkaniowe, spółdzielnie pracy i usług oraz budowlane, spółdzielnie inwalidów i niewidomych, spółdzielnie rękodzieła artystycznego „Cepelia”, spółdzielnie rzemiosła, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, spółdzielnie socjalne, spółdzielcze grupy producentów rolnych. Trzy ostatnie branże powstały już po 1989 roku. Szacunkowa liczba spółdzielni w 2005 roku wynosiła ok 9,6 tys., z czego 3,5 tys. to spółdzielnie mieszkaniowe, 1,44 tys. gminne spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”, a 1 tys. spółdzielnie pracy [Nałęcz, Konieczna 2008: 45]. Średnio spółdzielnie zrzeszają ponad tysiąc członków, ale zawyżają to spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, skupiające średnio ponad 18 tys. członków, spółdzielnie mleczarskie i banki spółdzielcze (średnio ponad 2 tys. członków) i spółdzielnie mieszkaniowe (średnio prawie po 2 tys. członków). Zresztą o jakości członkostwa w tych dużych spółdzielniach świadczy fakt, że w wyborach władz bierze udział 0,3% (w SKOK-ach), 1,6% (w spółdzielniach mieszkaniowych), 1,8% (w bankach spółdzielczych) i 5,7% (w spółdzielniach mleczarskich) [Nałęcz, Konieczna 2008: 72].

Zarówno wymiar ilościowy, jak i różnorodność inicjatyw spółdzielczych, ich potencjał i możliwe znaczenie w gospodarce (z perspektywy krajowej i europejskiej) są nie do przecenienia. W 2006 roku sektor spółdzielczy zapewniał „332 tys. miejsc pracy, tj. ok. 3% krajowego rynku pracy i zbliżony udział w produkcji całej gospodarki narodowej” [Na-

¹⁵ Obecne prawo dopuszcza jednak podział całego majątku między członków spółdzielni.

łącz, Konieczna 2008: 81]. Jednak aktualnie ruch spółdzielczy przeżywa znaczący kryzys i to w wymiarze światowym. Kryzys ten dotyczy trzech wymiarów [por. Piechowski 2000] – tożsamości (spółdzielnie, które osiągnęły sukces, upodabniają się do zwykłych przedsiębiorstw), efektywności (spółdzielnie z uwagi na swoje społeczne cele i demokratyczny sposób zarządzania mogą mieć niższą efektywność ekonomiczną) i środowiska (braku zrozumienia wśród decydentów politycznych, pozostałych przedsiębiorców, a także opinii publicznej). W polskich warunkach jest to szczególnie widoczne z uwagi na historię ruchu spółdzielczego po roku 1945, gdzie system nakazowo-rozdzielczy włączył spółdzielnie w swoje struktury, w dużej mierze wypaczając ich społeczny, demokratyczny wymiar. Polski ruch spółdzielczy nie bardzo potrafi sobie poradzić z tym bagażem.

Liczba założycieli spółdzielni nie może być mniejsza od dziesięciu, jeżeli założycielami są osoby fizyczne, i trzech, jeżeli założycielami są osoby prawne (to są tzw. spółdzielnie osób prawnych). W spółdzielniach produkcji rolnej oraz socjalnych liczba założycieli – osób fizycznych – nie może być mniejsza od pięciu.

II. Korporacje

Wydaje się, że „patrzac na początki samoorganizacji społecznej, trzeba stwierdzić, że naturalną formą samoorganizacji było nie towarzystwo, lecz właśnie korporacja” [Hübner 2002: 69]. Była to forma, która plasowała się gdzieś między tradycyjną wspólnotą a dzisiejszym stowarzyszeniem. Tradycyjnymi formami korporacji były średniowieczne cechy i gildie, w których członkostwo było obowiązkowe. Dziś z takimi formami obowiązkowego uczestnictwa mamy do czynienia w przypadku niektórych samorządów zawodowych, a także... samorządu terytorialnego (korporacja prawa publicznego), który może być traktowany zarówno w kategorii korporacji, do której przynależność z uwagi na miejsce zamieszkania (a nawet zameldowania) jest obligatoryjna, jak i wspólnoty. Jednak wspólnotowość w dużej części samorządów jest wątpliwa, jak wskazują chociażby przykłady dzielnic miejskich czy podmiejskich gmin, które wykazują brak więzi – poza formalno-prawnymi – z innymi mieszkańcami wspólnej „sypialni”.

Szukając odpowiedzi na pytanie o różnice między korporacją a stowarzyszeniem trzeba wskazać na kilka cech:

- członkostwo w korporacji jest obowiązkowe, o możliwości przynależności nie decydują przekonania, a takie cechy, jak narodowość, wykonywany zawód czy miejsce zatrudnienia. Czasem, jak np. w korporacjach studenckich, członkostwo w korporacji jest dożywotnie.
- zakładany jest monopol korporacji do reprezentowania danej społeczności. Monopol ten (często nadawany odgórnie) w dużej mierze wynika z nadania, np. z unormowań prawnych czy zwyczajów. Oznacza to też, że najczęściej w danej sferze można należeć tylko do jednej korporacji.
- korporacja opiera się w dużej mierze na tradycji i próbuje posiadać swoistą władzę nad swoimi członkami, w przeciwieństwie do stowarzyszeń, gdzie członkowie mają władzę nad organizacją. Korporacje tworzą własne sądy, określają kary, przyznają przywileje. Jest to na pewno bardziej rozbudowany system niż sądy koleżeńskie w stowarzyszeniach.

W polskim prawie najbliższe korporacjom są organizacje samorządowe. W myśl art. 17 ust. 1 Konstytucji, „w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Ustęp 2 tegoż artykułu dodaje: „W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.”

Samorząd zawodowy to zorganizowane zrzeszenie osób, których cechą wspólną jest wykonywanie danego zawodu, powoływane w celu obrony interesów swoich członków, gdzie członkostwo jest obowiązkowe (wyjątek stanowią samorządy związane z rolnictwem). Mamy cztery grupy: rolników, zawody medyczne, zawody prawnicze i pozostałe zawody¹⁶.

Samorządy zawodowe są niezależne, podlegają tylko ustawom i często

¹⁶ W polskim systemie prawnym ustanowiono 14 korporacji zawodowych, m.in. lekarzy, pielęgniarek, sędziów, radców prawnych, adwokatów, prokuratorów, notariuszy, które są zorganizowane w izby bądź rady.

pełnią istotną rolę w dopuszczaniu chętnych do wykonywania określonego zawodu. Samorządy zawodowe zawsze nadzorują sposób wykonywania danego zawodu, dysponując uprawnieniami o charakterze władczym, w tym uprawnieniami dyscyplinarnymi wykonywanymi poprzez samorządowe sądy dyscyplinarne. Zrzeszenia zawodowe, jak i ich ogólnokrajowe reprezentacje, podlegają wpisowi do Rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej we właściwych dla ich siedziby sądach rejestracyjnych. Z chwilą wpisania do ww. rejestru organizacje te uzyskują osobowość prawną.

Mamy również do czynienia z formami samorządu przedsiębiorstw, takimi jak:

- samorząd zawodowy rzemiosła, którego organizacjami są: cechy (co najmniej 10 członków założycieli), spółdzielnie rzemieślnicze, izby rzemieślnicze (co najmniej 5 cechów). Rzemiosło jest reprezentowane przez Związek Rzemiosła Polskiego;
- samorząd gospodarczy, który organizuje się w izby gospodarcze (co najmniej 50 podmiotów w skali województwa lub 100 w skali kraju). Na poziomie kraju funkcjonuje Krajowa Izba Gospodarcza, składająca się z dobrowolnie zrzeszonych w niej izb gospodarczych i innych organizacji;
- samorząd spółdzielczy; spółdzielnie mogą zrzeszać się w związki rewizyjne, a ruch spółdzielczy reprezentuje Krajowa Rada Spółdzielcza.

Korporacyjne zrzeszenia są tworzone odgórnie (drogą ustawy), jednak jak już pisaliśmy przy okazji stowarzyszeń, niektórym organizacjom nadaje się pewne uprawnienia korporacyjne (reprezentowania nie tylko swoich członków, ale i całej korporacji). W taki sposób np. reprezentatywne związki zawodowe lub organizacje pracodawców mogą się wypowiadać w imieniu nie tylko swoich członków, ale także wspólnie reprezentować wszystkich pracowników lub pracodawców, np. w trakcie prac Komisji Trójstronnej.

Jak pokazuje system samorządu gospodarczego, korporacyjne zrzeszenia dotyczą reprezentowania nie tyle ludzi, co instytucji – i są z natury strukturami międzyorganizacyjnymi. Tutaj mamy bezpośrednie odnie-

sienie do neokorporatystycznych wizji organizacji społeczeństwa [por. Frączak 2002, s. 49 i nast.], a dążenie do budowania form korporacyjnych może cechować różnego rodzaju struktury federacyjne. Zresztą dyskusja na temat zalet i wad korporatystycznego zorganizowania sektora pozarządowego trwa [por. Zimmer 2008, s. 89 i nast.], a ogólny sposób wprowadzania reform w krajach byłego Bloku Wschodniego zachęcał niewątpliwie do poszukiwania takich rozwiązań. Elementy korporatystyczne związane są bezpośrednio z myśleniem o reprezentacji i reprezentatywności. Ta forma samoorganizacji organizacji może być już to wynikiem siły sektora, który potrafi się zorganizować i wymusić uznanie swojej reprezentacji, już to – przeciwnie – jego słabości i narzucenia przez partnera (w tym wypadku państwo) pewnych rozwiązań organizacyjnych, które ułatwiają znalezienie partnera.

III. Różnorodność form organizacyjnych

Szeroko definiowany trzeci sektor, tzn. obejmujący także takie zrzeszenia, jak komitety rodzicielskie, koła łowieckie, związki zawodowe, jednostki Kościoła katolickiego, innych kościołów i związków wyznaniowych, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego oraz związki pracodawców i partie polityczne), liczyłby ponad 130 tys. zarejestrowanych podmiotów. Prezentując powyżej niektóre formy organizacyjne, jakie mogą przyjmować zrzeszenia, staramy się pokazać, że tylko szerokie spojrzenie pozwala zrozumieć istotę zrzeszenia, które należy uznać za „najbardziej złożony typ grupy społecznej, charakteryzujący się świadomością grupową, istnieniem stosunków społecznych i organizacji społecznej” [Sowa 1988, s. 29].

Jest to o tyle ważne, że Konstytucja RP w kwestii zrzeszeń nie tylko mówi o wolności zrzeszania się (art. 58), ale także, a może przede wszystkim, o ustrojowej roli dobrowolnych zrzeszeń i fundacji (art. 12). W latach 1996-1997 sektor pozarządowy walczył [por. Frączak 2002, s. 53-54] o ten dodatkowy zapis uważając, że sama wolność zrzeszania się nie wystarczy, aby zapewnić obywatelom rzeczywisty wpływ na losy Rzeczypospolitej. Bo w dyskusji o stowarzyszeniach nie chodzi tylko o zapewnienie wolności zrzeszania, ale także – dobrze pokazuje to preambuła ustawy – o „umożliwienie obywatelom równego, bez względu

na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań”. Istnieje zasadnicza różnica pomiędzy liberalną wizją państwa stróża nocnego, a wizją opartą, zgodnie z zasadą pomocniczości, na aktywności obywateli. Obecna ustawa Prawo o stowarzyszeniach, mimo że zapewne niedoskonała, wpisuje się w tę drugą, wynikającą z doświadczeń walki społeczeństwa z władzą, wizję.

Bibliografia

- Frączak P., 2001, Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej, Warszawa, Fundusz Współpracy
- Frączak P., 2006, Szkic do historii ekonomii społecznej w Polsce, Warszawa, FISE
- Frączak P., 2010, „Po co dziś czytać Abramowskiego?”, w: Edward Abramowski, Łódź, Kooperatywa Stowarzyszenie Obywatele obywatelom
- Frączak P., Mendza-Drozd M., 2009, Działalność pożytku publicznego i organizacje pozarządowe – jaka ustawa?, w: Tezy do dyskusji nr 2
- Hübner P., 2002, Pojęcia i tradycje samoorganizacji społecznej w Polsce, w: P. Glišński i in. (red.), Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor, Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN
- Izdebski H., 2009, Prawne warunki funkcjonowania stowarzyszeń w Polsce. Propozycje zmian legislacyjnych. OPINIE I EKSPERYTYZY OE-101, Warszawa, Kancelaria Senatu
- Izdebski H., 2003, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa
- Kisilowski M., 2009, Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna, Warszawa, LexisNexis
- Nałęcz S. i J. Konieczna, 2008, Sektor spółdzielczy – główny pracodawca gospodarki społecznej w Polsce, w: S. Nałęcz. Gospodarka społeczna w Polsce. Wyniki badań 2005-2007, Warszawa, Instytut Studiów Politycznych PAN

- Piechowski A., 2000, Alternatywne modele rozwoju spółdzielczości w krajach Unii Europejskiej, w: Warszawska Wyższa Szkoła Ekonomiczna: Zeszyty Naukowe nr 13, R. IV
- Raport o spółdzielczości polskiej, 2010, Dokument przyjęty przez Zespół Międzyresortowy w dn. 19.01.2010 r.
- Rola i modele fundacji w Polsce i w Europie, 2009, Forum Darczyńców w Polsce
- Sowa K.Z., 1988, Wstęp do socjologicznej teorii zrzeszeń, Warszawa, PWN
- Zimmer A., 2008, Korporacjonizm na nowo. Uwarunkowania historyczne a niemiecki sektor organizacji pozarządowych, w: M. Mozga-Górecka i inni (wybór), Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe – wybór tekstów, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor

Najważniejsze koncepcje zmian w Prawie o stowarzyszeniach

Anna Mazgal

I. Wprowadzenie

Ustawa Prawo o stowarzyszeniach z 1989 r. po 22 latach od jej uchwalenia nie we wszystkich aspektach jest adekwatna do praktyki funkcjonowania stowarzyszeń. Najważniejsze obszary, w których należy przemyśleć nowe rozwiązania, to:

1. Minimalna ilość członków stowarzyszenia;
2. Uproszczenie obciążeń biurokratycznych funkcjonujących stowarzyszeń, w szczególności sprawozdawczości finansowej;
3. Obszar nadzoru bieżącego nad stowarzyszeniami;
4. Uprawnienie cudzoziemców do zakładania stowarzyszeń;
5. Tworzenie stowarzyszeń zrzeszających osoby fizyczne i prawne;
6. Zdolność prawna stowarzyszeń zwykłych;
7. Łączenie stowarzyszeń.

Powyższe koncepcje zostały pokrótce przedstawione w niniejszym opracowaniu z uwzględnieniem obecnego stanu prawnego, jego konsekwencji i innych znaczących okoliczności mogących mieć wpływ na potrzebę zmian.

Niektóre z kwestii, jak np. uproszczenie sprawozdawczości finansowej, zostały opisane dosyć dokładnie, ze względu na dorobek zainteresowanych tym zagadnieniem organizacji, m.in. Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Inne opisane są w formie propozycji, które jeszcze na poziomie koncepcji miałyby podlegać dyskusji w środowisku stowarzyszeń, ale i innych interesariuszy oraz decydentów, jak

np. propozycje zmian dotyczące nadzoru. Jeszcze inne, jak możliwość tworzenia stowarzyszeń zrzeszających osoby fizyczne i prawne, pojawia się w sektorze organizacji, ale ma tyłuż zwolenników, co przeciwników i wymaga większego namysłu i badań, m.in. nad praktyką funkcjonowania tego rozwiązania w krajach, które takie rozwiązanie wprowadziły. Jeszcze inne wydają się interesujące z punktu widzenia rozszerzenia faktycznej wolności zrzeszania się – jak możliwość łączenia stowarzyszeń – ale nie były jak dotąd podnoszone przez organizacje, a ich źródłem jest senacki projekt ustawy o zrzeszeniach (próbę jego wprowadzenia do procesu legislacyjnego podjął parlamentarny zespół ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi na przełomie 2010/11 r.

Podstawą dla tak skonstruowanego wstępnego katalogu koncepcji zmian Prawa o stowarzyszeniach jest po pierwsze dorobek organizacji i obserwacje wynikające z działalności Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, Sieci SPLOT i innych organizacji infrastrukturalnych. Po drugie, niektóre problemy zostały wskazane w zamówionych przez Senat RP w 2009 r. dwóch ekspertyzach, które posłużyły za podstawę dla sformułowania projektu senackiego – chodzi tu o ekspertyzy prof. Huberta Izdebskiego oraz mec. Jana A. Stefanowicza. Chociaż wiele z proponowanych przez autorów rozwiązań spotkało się ze sprzeciwem organizacji, sama diagnoza czy katalog przywołanych problemów pokrywa się w części z obserwacjami organizacji zainteresowanych polepszeniem regulacji prawnych dotyczących stowarzyszeń.

Pewnym punktem odniesienia stał się druk 1028, czyli senacki projekt ustawy o zrzeszeniach. Jak wielokrotnie podnoszono w dyskusji, sprzeciw budziły nie tyle inicjatywy, które w projekcie zaproponowano (np. zmniejszenie wymaganej liczby członków stowarzyszenia), ile sposób ich realizacji. W pewnym sensie jego konstrukcja stała się „antyprzykładem” dla aktów prawnych mających służyć obywatelom, którzy nie są biegli w prawie cywilnym i kodeksie spółek handlowych. Świetnym materiałem do przemyśleń w tej kwestii są opinie do projektu ustawy, w szczególności prof. dr hab. Piotra Steca oraz Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka.

Przedstawione poniżej koncepcje opierają się bez wyjątku na następujących zasadach:

- działalność obywateli w stowarzyszeniach powinna być ułatwiona poprzez maksymalne ograniczenie wymogów formalnych. Uproszczenia te nie powinny zmniejszać transparentności działań stowarzyszeń, ale tam, gdzie nie mają na nią wpływu, powinno nastąpić zniesienie obciążeń biurokratycznych;
- stowarzyszenia są samorządne i demokratyczne; oznacza to, że o ile nie dysponują majątkiem publicznym, ich działalność powinna być nadzorowana przez członków, którym należy maksymalnie ułatwić dostęp do istotnych informacji o działalności stowarzyszenia;
- obciążenia: biurokratyczne, finansowe i inne, powinny być proporcjonalne do rozmiaru prowadzonej działalności; w modelu idealnym stowarzyszenie nieposiadające żadnego lub dysponujące znikomym majątkiem nie powinno ponosić kosztów z tytułu prowadzenia podstawowej działalności wynikającej z przepisów prawa;
- przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach powinny stanowić możliwie zamkniętą całość; chodzi o to, żeby każdy mógł na podstawie przepisów Prawa o stowarzyszeniach zrozumieć, jak zakłada się i jak działa stowarzyszenie, bez konieczności odwoływania się do przepisów odrębnych. Jak ujął to prof. Stec: „przepisy (...) powinny być jak najbardziej klarowne i regulować kompleksowo problemy związane z funkcjonowaniem zrzeszeń. Nie mogą one odsyłać do innych przepisów, zwłaszcza jeśli to mają być przepisy o łączeniu, przekształceniu i podziale spółek. Normy te są bowiem skomplikowane i nastroczają trudności w stosowaniu praktykom życia gospodarczego. W przypadku stowarzyszeń ich odpowiednie stosowanie może okazać się barierą nie do przekroczenia” [Stec P., 2011].

Zawartość niniejszego dokumentu nie przesądza o kierunkach zmian ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Jest zaledwie podstawą do dyskusji nad kierunkami zmian w środowisku organizacji zainteresowanych dobrem prawem dla stowarzyszeń.

II. Modyfikacje obecnych regulacji usprawniające funkcjonowanie stowarzyszeń

1. Minimalna ilość członków stowarzyszenia

1.1 Obecny stan prawny

Obecnie, w myśl art. 9 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, stowarzyszenie składa się z minimum 15 osób. Oznacza to nie tylko, że grupa uprawnionych osób zakładających stowarzyszenie nie może liczyć mniej niż 15 osób, ale także, że zgodnie z art. 31 pkt 1 sąd może postanowić o rozwiązaniu stowarzyszenia, które w danej chwili nie zrzesza 15 członków.

1.2 Konsekwencje obecnych regulacji

W rezultacie ustalenia minimalnej liczby członków na tak wysokim poziomie (najwyższym w Europie), nowo powstające stowarzyszenia często rekrutują w swoje szeregi osoby, które nie są i nie zamierzają być aktywne, ale wypełniają „miejsca na liście”. Jest to problem podnoszony przez aktywistów zwłaszcza z małych ośrodków, gdzie kandydatów do rzeczywistego działania w stowarzyszeniach jest niewiele.

Prowadzi to do tworzenia i utrzymywania fikcji nie tylko w wymiarze formalnym („martwe dusze” na liście członków), ale i osłabia rzeczywisty wymiar demokracji wewnętrznej stowarzyszeń. Członkowie, niezależnie od swojego zaangażowania, mają takie same prawa, co powoduje, że niepojawiający się na walnych zebraniach członkowie uniemożliwiają np. zebranie kworum wymaganego do przeprowadzenia koniecznych głosowań. W celu utrzymania minimalnej wymaganej liczby członków stowarzyszenia rezygnują zarówno z konsekwentnego pobierania składek od nieaktywnych, jak i prób włączania ich w zarządzanie – z obawy przed spadkiem liczby członków poniżej wymaganego minimum. Wszystkie te okoliczności obniżają jakość członkostwa i sprawiają, że prowadzenie polityki członkowskiej opartej o realne zaangażowanie jest bardzo trudne.

1.3 Inne znaczące okoliczności

Polska ustawa w obecnym kształcie przewiduje członkostwo na minimalnym poziomie trzech osób w przypadku stowarzyszeń zwykłych (art. 40 ust. 1) oraz trzech podmiotów (stowarzyszeń) w przypadku związków stowarzyszeń (art. 22 ust. 1). Adekwatny jest w szczególności

ten ostatni model, ponieważ związek stowarzyszeń, podobnie jak stowarzyszenie rejestrowe, posiada osobowość prawną.

Organizacje na całym świecie badają poziom zaangażowania członków i czynniki mające wpływ na zmiany w postawach ludzi związane z aktywnością społeczną. Badania te pokazują, że modele zaangażowania społecznego ulegają obecnie przeobrażeniom, na które reagować muszą organizacje.

Członkostwo wiążące się z formalną i długoterminową przynależnością do jednej organizacji jest atrakcyjne dla mniejszej ilości osób, niż miało to miejsce w przeszłości.

Nowe technologie zmieniają charakter więzi społecznych. Portale społecznościowe umożliwiają przynależność do większej ilości kół zainteresowań czy sieci społecznych, przynależność ta ma jednak bardziej ulotny charakter. Organizacje mogą wykorzystać te narzędzia w dotarciu do większej ilości ludzi, jednak wielu z nich będzie wspierać działania organizacji incydentalnie lub zaledwie śledzić ich działania bez chęci formalnego zaangażowania się. Organizacje będą miały zatem dwie istotne grupy interesariuszy: niewielką grupę członków faktycznych i potencjalnie dużą grupę sympatyków czy też „e-członków”.

Postępujące zmiany w metodach społecznego zaangażowania mogą więc jeszcze bardziej skomplikować poszukiwanie potencjalnych formalnych członków stowarzyszeń. W obliczu tych przemian społecznych obecnie funkcjonujące uregulowania mogą w perspektywie stanowić poważne ograniczenie dla realizacji konstytucyjnej wolności zrzeszania się.

1.4 Koncepcja

Należy rozważyć znaczne obniżenie minimalnej wymaganej ilości członków stowarzyszenia. Próg ten mógłby być określony na poziomie pięciu, a nawet trzech osób.

Rozwiązanie to pociąga za sobą konieczność zmiany ustawowo określonych zasad tworzenia organów stowarzyszenia. Przy trzech osobach niemożliwe będzie jednoczesne uformowanie zarządu oraz komisji rewizyjnej. Zatem stowarzyszenia o minimalnej liczbie członków powinny mieć określony jedynie sposób reprezentacji. Przekroczenie określonej liczby członków automatycznie skutkowałoby wymogiem utworzenia organu kontroli wewnętrznej (komisji rewizyjnej).

Wraz z obniżeniem wymaganej liczby członków-założycieli należałoby rozważyć rezygnację z obligatoryjnego powoływania komitetu założycielskiego (art. 9 ustawy Prawo o stowarzyszeniach).

2. Uproszczenie wymogów sprawozdawczości finansowej

2.1 Obecny stan prawny

Obecnie stowarzyszenia mają obowiązek prowadzenia pełnej księgowości. Oznacza to, że sprawozdają się podobnie jak spółki prawa handlowego, według tych samych kryteriów. Prawo o stowarzyszeniach stanowi również, że stowarzyszenia opierają swoją działalność na społecznym zaangażowaniu członków. Stowarzyszenie nie ma obowiązku posiadania majątku, może ono działać bez znaczących środków finansowych lub wręcz bez nich.

2.2 Konsekwencje obecnych regulacji

Sprawozdawczość stowarzyszeń sprzyja tworzeniu pewnej fikcji, zwłaszcza w przypadku tych, które nie dysponują znaczącym majątkiem i w związku z tym mają niskie obroty. Kryteria tworzenia sprawozdań nie dają pojęcia o prawdziwej działalności stowarzyszenia, bo stworzone są z myślą o podmiotach gospodarczych. Cierpią na tym zwłaszcza małe, niezamożne stowarzyszenia, które nie mają środków na opłacenie profesjonalnej obsługi księgowej. W związku z tym wiele z nich łamie prawo nie sporządzając sprawozdań.

Takie uregulowanie stoi w sprzeczności z zasadą proporcjonalności, zgodnie z którą obciążenia powinny być adekwatne do skali prowadzonej działalności. W rezultacie koszty związane z prowadzeniem pełnej księgowości oraz poziom jej skomplikowania stanowią ograniczenie dla realizacji konstytucyjnej wolności zrzeszania się.

2.3 Inne znaczące okoliczności

Należy zwrócić uwagę, że nawet podmioty funkcjonujące w obrocie gospodarczym mają zróżnicowane modele prowadzenia sprawozdawczości finansowej, w zależności od formy, jaką przyjmują. Zróżnicowanie to służy zapewnieniu przejrzystości oraz dostosowaniu obciążeń do rozmiaru prowadzonej działalności. Podobna zasada powinna stanowić podstawę dla modelowania sprawozdawczości finansowej stowarzyszeń.

2.4 Koncepcja

Należy rozważyć wyłączenie stowarzyszeń spod reżimu ustawy o rachunkowości, o ile ich przychody nie przekraczają równowartości 1,2 mln euro.

Zmiana polegałaby na wprowadzeniu do ustawy o rachunkowości zmian polegających na wyłączeniu określonej grupy organizacji z obowiązku stosowania ustawy o rachunkowości oraz zmian do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie polegających na wprowadzeniu obowiązku prowadzenia księgi przychodów i rozchodów przez te organizacje, które nie mają obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych. Jednocześnie proponowana zmiana zakłada wprowadzenie delegacji dla Ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do wydania rozporządzenia regulującego szczegółowe zasady prowadzenia księgi.

Grupa organizacji wskazana powyżej obejmowałaby te stowarzyszenia, których przychody netto za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość (w walucie polskiej) 1 200 000 euro.

Dodatkowo należałoby rozważyć, czy dla zapewnienia większej spójności nie zapewnić tego rodzaju uprawnienia również fundacjom spełniającym powyższy wymóg.

3. Nadzór nad stowarzyszeniami

3.1 Obecny stan prawny

Obecnie, zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, stowarzyszenia znajdują się pod nadzorem starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Starosta ocenia statut nowo powstającego stowarzyszenia pod względem zgodności z przepisami oraz za każdym razem, gdy jego zapisy ulegają zmianom. W stosunku do stowarzyszeń, co do których działalności ma wątpliwości, ma też uprawnienia kontrolne polegające m.in. na możliwości wglądu w uchwały walnego zebrania członków oraz żądania od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień (art. 25), pod groźbą grzywny (art. 26).

3.2 Konsekwencje obecnych regulacji

Czynności nadzorcze stanowią marginalną działalność starostw. W związku z tym osobom wyznaczonym do pełnienia nadzoru w imie-

niu starosty często brakuje kompetencji i doświadczenia w ocenie praktycznych konsekwencji zapisów statutu czy też kwestionowanej działalności stowarzyszenia. Obowiązek przesyłania statutów i ich zmian starostwom wydłuża postępowanie. Zdarza się, że zgłaszane uwagi nie są merytoryczne, a jednak sąd rejestrowy nie kwestionuje ich zasadności. Cierpią na tym zwłaszcza małe stowarzyszenia, które nie mają kompetencji ani środków na prowadzenie sporu ze starostą, jeśli nie zgadzają się z jego decyzjami. Nadzór nad innymi aspektami działalności ma często charakter fikcyjny.

W konsekwencji obowiązkowy nadzór administracyjny stanowi ograniczenie dla samorządności stowarzyszeń.

3.3 Inne znaczące okoliczności

Stowarzyszenia podlegają zewnętrznej kontroli fiskalnej, ponieważ podmiotowo nie są zwolnione z reżimu podatkowego, a dostępne im zwolnienia zależą od rodzaju prowadzonej działalności. Ponadto podlegają kontroli członków, którzy jako walne zgromadzenie stanowią najwyższą władzę stowarzyszenia. W obecnym kształcie prawnym mają też obowiązek powołania komisji rewizyjnej, która jest wewnętrznym organem nadzoru. Tworzą również sprawozdania merytoryczne i finansowe, które coraz częściej podawane są do publicznej wiadomości za pomocą internetu.

3.4 Koncepcja

Należy rozważyć zniesienie nieefektywnego systemu nadzoru nad stowarzyszeniami przez starostów. W zamian należy rozważyć, po pierwsze, promowanie mechanizmów samoregulacyjnych, a po drugie, zwiększenie możliwości kontroli publicznej.

Samoregulacja wiąże się z wypracowaniem rozwiązań wzmacniających rzeczywistą kontrolę członków nad działalnością stowarzyszenia. Jednym z jej elementów jest wskazane powyżej uproszczenie wymogów sprawozdawczych, dzięki którym sprawozdania stałyby się bardziej zrozumiałe dla członków.

Zwiększenie kontroli publicznej będzie możliwe wtedy, gdy stowarzyszenia będą miały obowiązek podawania do publicznej wiadomości sprawozdań merytorycznych i finansowych, np. w internecie. Być może kontroli publicznej powinny podlegać tylko te stowarzyszenia, które ko-

rzyszają ze środków publicznych. Stowarzyszenia, które nie mają przychodów albo ich przychody pochodzą jedynie ze składek, a ich działania skierowane są wyłącznie do członków, mogłyby być zwolnione z tego obowiązku.

4. Uprawnienie cudzoziemców do zakładania stowarzyszeń

4.1 Obecny stan prawny

Obecnie, zgodnie z art. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, to obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami obowiązującymi obywateli polskich, co czytane łącznie z art. 3 ust. 1 stwarza niejasność co do tego, czy mogą oni stowarzyszenia współtworzyć. Skoro bowiem nie są oni wymienieni jako osoby mogące tworzyć stowarzyszenia w art. 1 oraz w art. 3 ust. 1, wydawałoby się, że prawo to im nie przysługuje. Jednak sformułowanie „zgodnie z przepisami obowiązującymi obywateli polskich” z art. 4 ust. 1 stwarza wątpliwość, czy czynność zrzeszania się obejmuje tylko przystępowanie do stowarzyszeń czy również ich zakładanie – zwłaszcza, że art. 4 ust. 2 wyróżnia możliwość wstępowania do stowarzyszeń: cudzoziemcy niemający miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą wstępować do stowarzyszeń, których statuty przewidują taką możliwość.

4.2 Konsekwencje obecnego stanu prawnego

Niemożliwość włączenia w proces tworzenia stowarzyszeń cudzoziemców może zostać zakwestionowana na gruncie prawa wspólnotowego jako dyskryminacja obywateli Unii Europejskiej (Izdebski H., 2009). Nie znajduje też uzasadnienia w świetle samorządności stowarzyszeń i konstytucyjnej wolności zrzeszania się, która ponadto rozumiana jest jako prawo człowieka.

4.3 Koncepcja

Należy rozważyć uprawnienie cudzoziemców, tak mających, jak i niemających miejsca zamieszkania na terytorium RP, do występowania w charakterze członków-założycieli stowarzyszenia na gruncie prawa polskiego.

III. Nowe rozwiązania

5. Tworzenie stowarzyszeń zrzeszających osoby fizyczne i prawne

5.1 Obecny stan prawny

Obecnie ustawa Prawo o stowarzyszeniach przewiduje tworzenie stowarzyszeń rejestrowych złożonych z osób fizycznych (art. 9) albo związków stowarzyszeń złożonych z przynajmniej trzech stowarzyszeń oraz innych osób prawnych, np. fundacji (art. 22). Przy czym w przypadku stowarzyszeń rejestrowych, zgodnie z art. 10 ust. 3, osoba prawna może być jedynie członkiem wspierającym stowarzyszenia, a w przypadku związków stowarzyszeń taki status mogą mieć osoby prawne o celach zarobkowych.

5.2 Konsekwencje obecnego stanu prawnego

W obecnym stanie prawnym niemożliwe jest tworzenie stowarzyszeń, w których pełne członkostwo mogą nabyć zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Stanowi to pewne ograniczenie w realizacji konstytucyjnej wolności zrzeszania się.

5.3 Inne znaczące okoliczności

W literaturze przedmiotu [Izdebski H., 2004] podnosi się, że tego typu rozróżnienie nie ma uzasadnienia. Ponadto możliwość tworzenia stowarzyszeń „hybrydowych” przewidują stosowne regulacje w innych krajach Europy: w Niemczech, Francji czy Belgii.

Istotną kwestią, którą należy wziąć pod uwagę rozważając możliwość łączenia członkostwa osób fizycznych i prawnych w obrębie jednego podmiotu, jest określenie rodzaju osób prawnych, które mogłyby być członkami. Dylemat czy powinny być to jedynie osoby prawne o charakterze niezarobkowym, czyli de facto organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czy również inne osoby prawne działające dla zysku, należy rozstrzygać z uwzględnieniem możliwych konsekwencji oraz w oparciu o doświadczenia krajów, które takie rozwiązania wprowadziły.

5.4 Koncepcja

W związku z koniecznością przeprowadzenia bardziej szczegółowych badań, pozwalających na zebranie większej ilości dowodów i danych, nie sposób wskazać, czy umożliwienie tworzenia stowarzyszeń o mie-

szanym członkostwie powinno obejmować podmioty działające dla zysku, czy też nie.

Biorąc pod uwagę doświadczenia przy tworzeniu związków stowarzyszeń, z całą pewnością można stwierdzić, że należałoby umożliwić tworzenie związków tego typu złożonych z samych fundacji. Niemożność stowarzyszania się fundacji bez udziału przynajmniej trzech stowarzyszeń nie znajduje uzasadnienia, a przykłady z życia pokazują, że takie stowarzyszanie się byłoby bardzo przydatnym mechanizmem. Związek fundacji mógłby działać na zasadach przewidzianych dla związków stowarzyszeń, a więc stosowałyby się do niego odpowiednio przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

6. Zdolność prawna stowarzyszeń zwykłych

6.1 Obecny stan prawny

Obecnie stowarzyszenia zwykle pozbawione są osobowości prawnej na mocy art. 40 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Ustawa nie stanowi wprost, że pozbawione są one zdolności prawnej, natomiast zawarty w art. 41 ust. 1 katalog czynności, których stowarzyszenie takie podjąć nie może, przesądza o jego faktycznym braku zdolności do czynności prawnych. Także w świetle zasady, że zdolność prawna nie jest na gruncie prawa polskiego stopniowalna.

6.2 Konsekwencje obecnego stanu prawnego

Obecnie stowarzyszenia zwykle nie mogą podejmować w zasadzie żadnych czynności poza takimi, które nie wymagają posiadania zdolności do czynności prawnych, czyli możliwości nabywania praw i zaciągania zobowiązań. Dotyczy to również pozyskiwania środków innych niż składki członkowskie na prowadzenie działań (art. 42 ust. 2), nawet darowizn pochodzących od członków.

Powoduje to, że ta prosta forma realizacji działań ważnych społecznie, w porozumieniu i w oparciu o zasady spisane w formie regulaminu, traci na praktycznym znaczeniu. Nie stanowi też żadnej interesującej alternatywy dla stowarzyszenia rejestrowego ze względu na brak możliwości podejmowania podstawowych czynności prawnych w imieniu stowarzyszenia zwykłego.

6.3 Koncepcja

Należy rozważyć wyposażenie stowarzyszeń zwykłych w zdolność do czynności prawnych.

Zdolność ta mogłaby być przy tym ograniczona tylko do niektórych czynności, które po zbadaniu realiów funkcjonowania tych podmiotów okazałyby się niezbędne do ich lepszego funkcjonowania. Z pewnością mogłaby to być możliwość przyjmowania darowizn od członków [Izdebski H., 2009] z zastrzeżeniem spożytkowania ich do realizacji celów stowarzyszenia.

Ograniczenie miałoby służyć utrzymaniu istotnych różnic między formułą stowarzyszenia zwykłego a rejestrowego w sytuacji zakładanego obniżenia wymaganej liczby osób koniecznych do założenia stowarzyszenia.

7. Łączenie stowarzyszeń

7.1 Obecny stan prawny

Obecnie przepisy nie przewidują możliwości łączenia stowarzyszeń. Koncepcja ta została opisana w senackim projekcie ustawy o zrzeszeniach (druk 1028), nad którym prace zostały zarzucone w związku z wycofaniem podpisów przez senatorów 3 marca 2011 r.

7.2 Konsekwencje obecnego stanu prawnego

Stowarzyszenia, które chciałyby się połączyć, musiałyby korzystać z możliwości rozwiązania jednego z nich, a następnie członkowie stowarzyszenia rozwiązanego musieliby wstąpić do istniejącego stowarzyszenia. Stowarzyszenie rozwiązujące się mogłoby przekazać swój majątek stowarzyszeniu istniejącemu pod warunkiem, że statut zezwala na taką możliwość. Dodatkowo mogłaby zaistnieć konieczność zbadania, czy możliwe jest przekazanie majątku podmiotowi o celach, jakie miałoby stowarzyszenie potencjalnie majątek przejmujące.

Brak możliwości połączenia stowarzyszeń generuje konieczność podjęcia wielu czynności, w tym przeprowadzenia likwidacji zamykającego się stowarzyszenia, których można by uniknąć umożliwiając ustawowo łączenie stowarzyszeń.

7.3 Koncepcja

Należałoby rozważyć wprowadzenie do ustawy Prawo o stowarzyszeniach możliwości łączenia stowarzyszeń.

Opracowanie szczegółowych rozwiązań nie powinno opierać się na tych zaczerpniętych z kodeksu spółek handlowych, jak to miało miejsce w przypadku próby uregulowania tej kwestii w senackim projekcie ustawy o zrzeszeniach. Wymaga ono jednak szczegółowych konsultacji na gruncie prawa, aby uniknąć błędów, a jednocześnie nie przeregulować tej kwestii nadmiernie biurokratyzując łączenie tych podmiotów.

Źródła prawa

1. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 1989 Nr 20 poz. 104 z późn. zm.)
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.)

V. Inne materiały

1. Prof. Hubert Izdebski, Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz, wyd. 12, 2004
2. Adwokat Jan A. Stefanowicz, Wolność zrzeszania się. Opinia prawna na temat prawnego funkcjonowania stowarzyszeń w Polsce z uwzględnieniem niezbędnych zmian i propozycji legislacyjnych, Kancelaria Senatu, Warszawa 2009
3. Prof. Hubert Izdebski, Prawne warunki funkcjonowania stowarzyszeń w Polsce. Propozycje zmian legislacyjnych, Kancelaria Senatu, Warszawa 2009
4. Projekt ustawy o zrzeszeniach (druk senacki 1028), Warszawa 2010
5. Wspólne stanowisko w sprawie ustawy o zrzeszeniach (<http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/621100.html>)
6. Prof. UO dr hab. Piotr Stec, Opinia o projekcie ustawy o zrzeszeniach, 2010
7. Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka z siedzibą w Krakowie, Opinia o senackim projekcie ustawy o zrzeszeniach (druk 1028), Kraków 2010

Działalność gospodarcza stowarzyszeń

fragment ekspertyzy przygotowanej dla OFOP-u

Przemysław Żak

Skróty

u.p.s. – ustawa z 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*

u.s.d.g. – ustawa z 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej*

u.d.p.p.w. – ustawa z 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*

Działalność gospodarcza w organizacjach

Zasadniczo art. 34 u.p.s. pozwala stowarzyszeniom na prowadzenie działalności gospodarczej obok statutowej jako drugiego rodzaju działalności, które stowarzyszenie może prowadzić. Jednocześnie ustawa wyraźnie stwierdza jednak, że dochód uzyskiwany w ten sposób musi służyć działalności statutowej. Działalność gospodarcza jest więc w tym ujęciu pomocnicza i niesamoistna w stosunku do podstawowej działalności – statutowej. Podobne wnioski można wysnuć na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach.

Stanowi to swego rodzaju podkreślenie niezarobkowego charakteru stowarzyszenia (Sarnecki, 2007), sformułowanego w definicji tej formy zrzeszania się obywateli zawartej w art. 2 ust. 1 u.p.s. Regulacje te oznaczają, że co do zasady stowarzyszenie jest instytucją, której działania mają cel inny niż zarobkowy, realizując w ten sposób podstawową, konstytucyjną wolność polityczną, jaką jest swoboda zrzeszania się.

Taka formuła doskonale odpowiada także założeniom działania III sektora, do którego podmiotów należą. Jest to bowiem – w swojej samoocenie (por. Wygnański, ngo.pl) – sektor podmiotów działających dla do-

bra publicznego i wypełniający, w szerokim, potocznym sensie, zadania publiczne. Pozostający jednak bez instytucjonalnego związku z I sektorem – administracją publiczną. Od drugiego, biznesowego, sektora odróżnia się z kolei brakiem nastawienia na zysk. Zatem zgodnie zarówno z podziałami definicyjnymi, jak i z regulacjami ustawowymi, stowarzyszenie nie jest formą prowadzenia działalności gospodarczej i osiągania zysków. Omawiany art. 34 u.p.s. może się wydawać złagodzeniem tej różnicy. Nie tylko pozwala on na prowadzenie działalności gospodarczej, ale i pośrednio daje do zrozumienia, że w zasadzie brak jest przepisów regulujących te czynności inaczej niż w sferze biznesowej. Zdanie pierwsze in fine powoływanego artykułu wprost odsyła do przepisów ogólnych prowadzenia działalności gospodarczej.

Art. 1 u.s.d.g. stanowi, że niniejsza ustawa reguluje podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zadania organów w tym zakresie.

Stanowi więc przepisy ogólne o prowadzeniu działalności gospodarczej i to do nich stowarzyszenia muszą się stosować, podobnie jak inne podmioty gospodarcze nieobjęte regulacjami szczegółowymi. Tak też twierdzi w swojej glosie I. Malerowicz (1996). Stwierdza wręcz, że przedmiotowa regulacja czyni ze stowarzyszenia podmiot gospodarczy w rozumieniu art. 2 ust. 2 u.s.d.g., a nawet – podmiot o celu zarobkowym. Na gruncie wzmiankowanego przepisu (a u.p.s. nie daje podstaw do jego niestosowania) wydaje się to stanowisko jak najbardziej trafne.

Działalność gospodarcza jest popularyzowaną formą zabezpieczania finansowania dla organizacji pozarządowej, choć wciąż z takich działań oraz odpłatnej działalności pożytku publicznego korzysta zaledwie 7% organizacji (Przewłocka, 2011). Jest też z pewnością podstawowym elementem definicyjnym podmiotu ekonomii społecznej. Warto więc wspomnieć, że przy braku środków z innych źródeł prowadzenie (zadeklarowanej jednakże uprzednio w statucie) działalności gospodarczej może być od stowarzyszenia wręcz oczekiwane. Tak w przypadku opłat w postępowaniu sądowym stwierdza postanowienie NSA w Warszawie (II OZ 1157/08, II FSK 163/08 i II OZ 133/09).

Porównania międzynarodowe – Rumunia, Bułgaria, Chorwacja, Węgry

Porównanie regulacji krajowych dotyczących statusu stowarzyszeń w różnych krajach europejskich nasyca wiele problemów. Przede wszystkim istnieją znaczące różnice terminologiczne. Po drugie, niełatwe jest znalezienie opracowań dotyczących sytuacji prawnej w tym zakresie w innych krajach. Wreszcie pojawia się wątpliwość co do możliwości porównywania różnych konstrukcji prawnych. Problemów jest znacznie więcej. Niezależnie od nich – na podstawie dostępnych nieoficjalnych tłumaczeń aktów prawnych lub opracowań przeanalizowano stan prawny stowarzyszeń w Rumunii, Bułgarii, Chorwacji i na Węgrzech.

Organizacje sektora społecznego, odpowiadające polskiemu stowarzyszeniom, są powszechnie definiowane jako zrzeszenia dobrowolne, najczęściej działające na rzecz dobra publicznego lub prywatnego. Większość regulacji odwołuje się do realizacji jednej z podstawowych wolności politycznych, tj. zrzeszania się, tak jak jest ona określona w art. 20 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela. Inne wskazują na społecznie użyteczny cel działalności organizacji. Niezależnie od reprezentowanej przez ustawę opcji w ten sposób określa się podstawowy zakres działalności organizacji. Regulacje krajowe wprost (np. ustawa bułgarska, art. 1 ust. 2¹) lub pośrednio określają, że chodzi o działalność non-profit.

Opracowania dotyczące sektora, opisując kondycję finansową organizacji pozarządowych, odwołują się w pierwszej kolejności do składek i zewnętrznych form finansowania (Davis; Glaser, 2004). Do tych ostatnich należą donacje osób prywatnych, a także granty od instytucji. Jednocześnie podkreśla się rosnącą potrzebę stabilizacji gospodarki finansowej podmiotów trzeciego sektora i nasilający się trend posilkowania się działalnością gospodarczą (Davis; Glaser, 2004). Wagę i potrzebę takiego ruchu podkreśla się (Glaser, 2004) zwłaszcza w krajach młodych demokracji, w Europie Środkowej i Wschodniej.

Dla organizacji może to być wkraczanie na nowy, nieznany grunt, jednak wiele legislatur europejskich przewiduje bezpośrednio możliwość

¹ http://www.icnl.org/knowledge/library/files/Bulgaria/NPLEA_2009.pdf, pobrano: 01.08.2011.

prowadzenia działalności gospodarczej przez stowarzyszenia. Polska nie jest tu odosobniona. Również stosowne akty prawne Chorwacji (Bokulic, Etchart i Varga, 2006), Rumunii (Comolli, Etchart i Varga, 2007), Bułgarii (art. 3 ust. 3) i Węgier (art. 19 ust. 2)² pozwalają stowarzyszeniu na prowadzenie działalności gospodarczej. Tak jak w naszym kraju, działalność ta musi mieć jednak charakter uboczny, służyć prowadzeniu działalności statutowej, a zyski z niej nie mogą być rozdysponowane pomiędzy członków stowarzyszenia. Dla ilustracji można odwołać się do przywoływanej ustawy węgierskiej³: Organizacja społeczeństwa obywatelskiego może także prowadzić działalność ekonomiczno-gospodarczą w celu spełnienia warunków ekonomicznych osiągnięcia celu.

W analizowanych przykładach nie istnieje ograniczenie sumy, do jakiej organizacje mogą osiągać zyski z prowadzonej działalności gospodarczej. Warunki ustawowe pozostają spełnione przy zachowaniu warunku przekazania całego dochodu na cele statutowe. Nie istnieją także ograniczenia przedmiotowe prowadzonej działalności gospodarczej. Wyjątkiem jest sytuacja, kiedy przepisy ogólne lub inna ustawa szczegółowa uniemożliwiają prowadzenie jakiejś działalności. Omawiane przepisy nie precyzują także procedur rozpoczynania działalności gospodarczej, wprost lub w domyśle odsyłając do przepisów ogólnych.

W Chorwacji (Bokulic, Etchart i Varga, 2006) i Rumunii (Comolli, Etchart i Varga, 2007) stowarzyszenia mogą prowadzić działalność gospodarczą bezpośrednio lub za pośrednictwem specjalnie w tym celu utworzonych podmiotów. Regulacja chorwacka podporządkowuje wtedy takie podmioty prawu spółek (Bokulic, Etchart i Varga, 2006).

Inaczej jest z ustawową regulacją zatrudniania pracowników. W przeciwieństwie do polskiej regulacji ustawy wyżej wymienionych krajów nie zawierają odpowiednich postanowień w tym zakresie. Można jednak założyć, że skoro organizacje społeczne zostały uprawnione do prowadzenia działalności gospodarczej, to wolno im w tym celu zatrudniać pracowników. O ile np. ustawa bułgarska nie wspomina o zatrudnianiu pracowników, w art. 43 ust. 2 pkt 2 mówi jednak, że majątek likwidowanej organizacji pożytku publicznego nie może przypaść w udziale

² <http://www.icnl.org/knowledge/library/files/Hungary/lawassociationseng1989.pdf>, pobrano: 02.08.2011.

³ Tłumaczenie własne z nieoficjalnej wersji angielskiej.

jej członkom ani pracownikom. Nie ma podstaw przyjmowania, że podmiot, który jeszcze nie zalicza się do organizacji pożytku publicznego, nie ma prawa zatrudniać pracowników.

Nadanie uprawnienia do prowadzenia ubocznej działalności gospodarczej nie odbiera jednocześnie organizacjom możliwości oczekiwania wsparcia ze strony podmiotów rządowych. Jak stanowi art. 4 ustawy bułgarskiej⁴: Państwo może wspierać i zachęcać korporacje non-profit zarejestrowane w centralnym rejestrze w wykonywaniu przez nie działań społecznie użytecznych poprzez podatki, odsetki od pożyczek, cła i inne ulgi finansowe i ekonomiczne, a także za pomocą finansowania, na warunkach i podstawach określonych w odpowiednich ustawach szczególnych.

Ten wybiórczy przegląd sugeruje, że sytuacja stowarzyszeń jest uregulowana podobnie, przynajmniej w zakresie możliwości prowadzenia przez nie działalności gospodarczej. Rdzeniem jest działalność statutowa, co najmniej realizująca prawa obywatelskie, a często także na rzecz pożytku publicznego. Oprócz niej organizacje mogą, na zasadach ogólnych, prowadzić działalność gospodarczą, z której dochód jest przeznaczany w pełni na działalność statutową. Warto zauważyć, że z podobną konstrukcją mamy do czynienia nawet w tak egzotycznym kraju jak Indie⁵. Uregulowania tamtejszej ustawy o podatku dochodowym pozwalają organizacjom działającym w oparciu o pracę wolontarystyczną, działającym w zakresie prawnie zdefiniowanej dobroczynności na prowadzenie dodatkowej działalności gospodarczej.

Można więc zaryzykować stwierdzenie, że umożliwienie organizacji dodatkowego samofinansowania na zasadach ogólnych jest [trzeba podkreślić, iż mowa tu o krajach budujących systemy demokratyczne od niedawna – przyp. OFOP] praktyką powszechną, co najwyżej obwarowaną wymogami korzystania z dochodów tylko w zakresie celów statutowych.

Przedstawiony pogląd w zakresie zatrudniania członków, możliwość korzystania z nieodpłatnych świadczeń oraz wręcz systemowa zachęta

⁴ Tłumaczenie własne z nieoficjalnej wersji angielskiej.

⁵ <http://www.incometaxforngos.org/bus-act.htm>, dostęp: 02.08.2011; HYPERLINK „<http://www.ong-ngo.org/Draft-Direct-Tax-Code>” <http://www.ong-ngo.org/Draft-Direct-Tax-Code>, dostęp: 02.08.2011.

do prowadzenia działalności gospodarczej mogą oczywiście doprowadzić do sytuacji, w której faktycznym celem działania stowarzyszenia będzie zarobek jego członków jako pracowników, a spełnianie celów statutowych stanie się tylko pretekstem do zakamuflowanego zaspokajania potrzeb własnych. Z jednej strony można więc oczekiwać, że zainteresowane osoby skorzystają raczej z innej formy prowadzenia takiej działalności, jak spółdzielnia pracy, np. spółdzielnia socjalna. Z drugiej, w bogatym świecie NGO istnieje kategoria MBO – Mutual Benefit Organisation – organizacji wzajemnego pożytku (w odróżnieniu od pożytku publicznego). Wyróżniono ją teoretycznie np. w analizie stanu prawnego w Chorwacji (Ivanović, 2005). Na podstawie tamtejszego prawa można mówić, że MBO różnią się tym, że nie otrzymują pomocy finansowej na realizację swoich celów od rządu. W obrębie NGOs wciąż jednak pozostaje dla nich miejsce. W zasadzie za formalno-prawny odpowiednik takiej organizacji na gruncie polskim można uznać spółdzielnię socjalną.

Bibliografia całej ekspertyzy

Zasoby

Baza danych poświęcona prawu regulującemu działalność not-for-profit. <http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php> (dostęp: 02.08.2011).

Katalog krajowych ustaw (często w nieoficjalnych tłumaczeniach na angielski) realizujących wolność zrzeszania się, prowadzony pod auspicjami OBWE: <http://legislationline.org/topics/topic/1> (dostęp: 02.08.2011).

Powoływane przepisy

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach. Dz.U. z 1989 nr 20 poz. 104. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19890200104> (pobrano: 29.07.2011).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Dz.U. z 2004, nr 173 poz. 1807. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20041731807> (pobrano: 01.08.2011).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych. Dz.U. z 2006, nr 94, poz. 651. <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20060940651&type=3> (pobrano: 30.07.2011).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. Dz.U. z 2011, nr 112 poz. 654. <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20111120654&type=2> (pobrano: 8.08.2011).

Powoływane orzeczenia i dokumenty urzędowe

Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej na interpelację nr 9588 (VI kadencja).

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 lipca 2008 r. do Minister Pracy i Polityki Społecznej sygn. RPO-588310-I/08/AB.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 listopada 2008 r. II OZ 1157/08.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 1992 r. (sygn. akt I ACr 130/92).

Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1990 r. III PZP 59/89.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 lutego 2009 r. II OZ 133/09.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2009 r. II FSK 163/08.

Literatura cytowana

Bokulic, S., Etchart, N. i Varga, E. (2006). The Legal and Regulatory Framework for CSO Self-Financing in Croatia. Nonprofit Enterprise and Self-sustainability Team. <http://www.nesst.org/documents/2006CroatiaLegalGuideEN.pdf> (pobrano: 02.08.2011).

Chrzczonowicz, M. Członek pracownikiem stowarzyszenia, artykuł z 8 sierpnia 2008 r., <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/370991.html> (pobrano: 30.07.2011).

Co to jest ekonomia społeczna? <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/433225> (pobrano: 30.07.2011).

Comolli, L., Etchart, N. i Varga, E. (2007). The Legal and Regulatory Framework for CSO Self-Financing in Romania. Nonprofit Enterprise

- and Self-sustainability Team. <http://www.nesst.org/documents/2007RomaniaLegalGuideENG.pdf> (pobrano: 01.08.2011).
- Czy prezes (lub inny członek władz) stowarzyszenia może być w nim zatrudniony? <http://poradnik.ngo.pl/x/368214> (pobrano: 30.07.2011).
- Davis, L. The NGO Entrepreneur: Nonprofit in Purpose, For-Profit in Approach. <http://www.isar.org/pubs/ST/NGOselffunding48.html> (pobrano: 01.08.2011).
- Glaser, R. (2004). Outlooks for NGO network self-financing: Identification and evaluation of self-financing methods for non-profit environmental NGO electronic networks in South Eastern Europe. Praca dyplomowa. http://archive.rec.org/REC/Programs/SEE_networking/ThesisRomanaGlaser.html (pobrano: 01.08.2011)
- Gocko, B. (2007). Aspekt społeczno-prawny wolontariatu w III Rzeczypospolitej Polskiej. <http://www.seminare.pl/24/Gocko2007.pdf> (pobrano: 1.08.2011).
- Ivanović, M. (2005). Legal Framework for The Activity of Public Benefit Organisations in The Republic of Croatia. Zagreb: National Foundation for Civil Society Development. [http://www.ecnl.org/dindocuments/63_PBO%20brochure%20\(eng\).pdf](http://www.ecnl.org/dindocuments/63_PBO%20brochure%20(eng).pdf) (pobrano: 02.08.2011).
- Malerowicz, I. (1996). Glosa do wyroku NSA z dnia 24 marca 1994 r., SA/Po 1851/93. Przegląd Orzecznictwa Podatkowego, 1996/5/473.
- Przewłocka, J. (2011). Polskie organizacje pozarządowe 2010. Klon/Jawor. <http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/pomaranczowka2010.pdf>(pobrano: 1.08.2011)
- Sarnecki, P. (2007). Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz. Warszawa: ABC.
- Suski, P. (2008). Stowarzyszenia i Fundacje. LexisNexis Polska.
- Wygnański, J. Co to są NGO-sy? <http://osektorze.ngo.pl/x/631717;jsessionid=88A63FC74B8BC93EEAAC61031FDDEBC6> (pobrano: 01.08.2011).

Analiza doświadczeń zagranicznych w zakresie wolności zrzeszania się na przykładzie wybranych krajów

Anna Mazgal

Cel

Analizie poddane zostały problemy, przed których rozwiązaniem stoi środowisko stowarzyszeń w Polsce. Analiza obejmuje doświadczenia w wybranych obszarach problemowych pięciu krajów europejskich, różniących się tradycjami i doświadczeniami dotyczącymi zrzeszania się:

- i. Anglii
- ii. Estonii
- iii. Norwegii
- iv. Węgier

Opisany został zarówno model (przepisy, zwyczaj), jak i ocena jakości tych rozwiązań zaprezentowana przez przedstawicieli federacji krajowych z danych krajów.

Opisane zagadnienia to:

- obwarowania dotyczące minimalnej ilości członków stowarzyszenia,
- tworzenie stowarzyszeń zrzeszających osoby fizyczne i prawne,
- obciążenia biurokratyczne, m.in. sprawozdawczość finansowa,
- nadzór nad stowarzyszeniami,
- łączenie i dzielenie stowarzyszeń,
- samowystarczalność – możliwości i ograniczenia w prowadzeniu działalności generującej przychód.

Wprowadzenie

We wszystkich krajach, których sposoby i metody zrzeszania się opisane są w niniejszym dokumencie, stowarzyszenie się uznawane jest za jedno z podstawowych praw obywateli i element ustroju demokratycznego, określony zwykle ramami ustawowymi, w postaci osobnego aktu prawnego, jak ma to miejsce w Estonii (ustawa o stowarzyszeniach non-profit) czy na Węgrzech (ustawa o prawie do zrzeszania się). Wyjątkiem będzie Norwegia, gdzie nie ma osobnego aktu prawnego, a do funkcjonowania stowarzyszeń stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością.

Czym zatem jest stowarzyszenie? W krajach, gdzie definicja opisana jest przepisami prawa, ma ono kilka dystynktywnych cech. Po pierwsze, stowarzyszenie jest to ciało korporacyjne, a więc takie, które posiada członków (Estonia, Węgry, także jeśli chodzi o przyjęte rozumienie stowarzyszenia w Norwegii). Po drugie, wolność zrzeszania się przysługuje wszystkim obywatelom, co wynika albo z przepisów ustawy wprost (Węgry), albo pośrednio (Estonia). Po trzecie zaś, stowarzyszenia nie mogą być utworzone w celach zarobkowych (Węgry, Estonia). Co prawda, mogą generować nadwyżki przychodu nad kosztami, ale nie mogą być w tym celu powołane, co poniżej zostanie opisane dokładniej.

Jeśli chodzi o zdefiniowanie stowarzyszenia jako podmiotu, sytuacja przedstawia się nieco inaczej w systemie norweskim, w którym wiele rozwiązań ma charakter oparty o tradycję, a nie normy prawne. Stowarzyszenie nie jest podmiotem zdefiniowanym w przepisach prawa, nie mówi też o nim wprost konstytucja. Rozumienie tego pojęcia wynika raczej z doktryny prawa, tradycji i orzecznictwa. W dokumencie NOU 2006:15 Frivillighetsregister, przygotowanym przez grupę roboczą opracowującą koncepcję dobrowolnego rejestru organizacji pozarządowych, czytamy: „To, co w sensie prawnym jest rozumiane jako stowarzyszenie, nie jest ujęte przepisami prawa. Musi być wywiedzione z orzecznictwa, doktryny i tradycji prawnej (...). Pojęcie stowarzyszenia w prawie norweskim jest raczej niesformalizowane. Podstawowym wymogiem będzie prowadzenie działalności we wspólnym celu przez kilka osób lub instytucji. Stowarzyszenie posiada zatem członków, co odróżnia je od fundacji. Nie ma jednak żadnych sztywnych ram dla członkostwa. Członkowie

zazwyczaj płacą składki i na podstawie przynależności posiadają pewne przywileje i obowiązki, ale sam brak konieczności płacenia składek nie bywa raczej kryterium nieuznania podmiotu za stowarzyszenie. Jeśli jednak nie ma obowiązku płacenia składek, a inne aspekty działalności stowarzyszenia są także nieformalne, okoliczności te mogą posłużyć za podstawę stwierdzenia, że nie mamy do czynienia ze stowarzyszeniem. W doktrynie prawnej uważa się, że manifestacje, inicjatywy petycji, mniej lub bardziej przypadkowo zebrane grupy robocze czy kluby towarzyskie nie są stowarzyszeniami w rozumieniu prawnym.

W norweskim rozumieniu prawa do zrzeszania się nie ma bezwzględnej konieczności przyjęcia statutu i utworzenia organów stowarzyszenia. Typowe jest jednak dla stowarzyszeń działających na mocy zapisów statutu zwoływanie rocznego walnego zebrania i posiadanie zarządu. Jeśli zaś nie ma konieczności płacenia składek oraz nie ma statutu i organów zarządzających, wszystko to razem wskazuje, że podmiot nie jest stowarzyszeniem.

Można ostrożnie uznać, że rozumienie norweskie, ze względu na wyróżnienie inicjatyw petycji, manifestacyjnych i o charakterze towarzyskim jako niebędących stowarzyszeniami, jest jedynie w jednym aspekcie podobne do koncepcji polskiej – poza wymogiem posiadania członków oczywiście. Zakłada bowiem pewną trwałość celu, która z kolei na naszym gruncie zaznaczona jest w art. 2 ust. 3 ustawy Prawo o stowarzyszeniach i podkreślana w rodzimej doktrynie. Poza tym jednak uregulowanie norweskie – a w zasadzie jego brak – jest diametralnie różne nie tylko od funkcjonujących obecnie w Polsce przepisów, ale i od prób ewentualnego dalszego uregulowania wolności zrzeszania się, choćby w postaci senackiego projektu ustawy o zrzeszeniach.

Po pierwsze bowiem, z zacytowanego tekstu wynika, że brak posiadania sformalizowanej struktury może jedynie „posłużyć za podstawę stwierdzenia, że nie mamy do czynienia ze stowarzyszeniem” – zatem stwierdzenie faktu, że grupa nie jest stowarzyszeniem, poprzedzone musi być badaniem okoliczności i zasad jego funkcjonowania, a ona sama nie musi tego dowodu przeprowadzać z racji tego, że aspiruje do bycia uznaną za takowe, np. poprzez spełnienie zewnętrznych kryteriów formalnych i rejestrację. Po drugie, brak konieczności opłacania składek, nieposiadanie statutu i organów wskazują na to, że podmiot nie jest sto-

warzyszeniem – pewną formą organizacji, ale nie powoduje, że grupa nie może realizować postawionych sobie wspólnie celów ze względu na brak statusu stowarzyszenia.

Wolność zrzeszania się rozumie się zatem w Norwegii jako proces organiczny, który przyjmować może różne, zależne od biorących w zrzeszaniu się udział formy, które nie podlegają regulacji przepisami prawa i opisane są zwyczajem. Stopień sformalizowania zależy od tego, jakie procedury zdecydują się przyjąć na siebie członkowie, co w praktyce może służyć lepszemu dopasowaniu sposobu funkcjonowania stowarzyszenia do potrzeb członków i stopnia skomplikowania realizacji obranego przez nich celu. Sprzyja to zmniejszeniu obciążeń biurokratycznych do niezbędnego dla funkcjonalności minimum.

1. Zakładanie stowarzyszeń – minimalna liczba członków i rodzaje osób mogących tworzyć stowarzyszenia

W Polsce często przywołuje się argument, że minimalna liczba osób zakładających stowarzyszenia, czyli 15, stanowi barierę dla wolności stowarzyszania się. W porównaniu z omawianymi systemami rzeczywistości jest to najwyższy z pułapów. Minimalna liczba członków założycieli waha się od dwóch osób lub podmiotów w Estonii, do 10 osób lub podmiotów na Węgrzech.

Można zaryzykować stwierdzenie, że w regionie wschodnioeuropejskim przy konstruowaniu aktów prawnych przeważał pogląd o zapewnieniu stowarzyszeniom wystarczającej liczby członków, by stowarzyszenie mogło wybrać ze swojego grona kolektywne organy (lub organ, jak ma to miejsce na Węgrzech, gdzie nie ma konieczności posiadania wewnętrznego organu nadzoru). W Estonii, gdzie do założenia stowarzyszenia potrzebne są jedynie dwie osoby, celem takiej regulacji jest ułatwienie wolności zrzeszania się, charakterystyczne dla krajów skandynawskich.

Powszechna jest również możliwość zrzeszania się osób fizycznych i prawnych w obrębie jednego podmiotu, jak ma to miejsce na Węgrzech, w Estonii i Norwegii. Na Węgrzech przy tym, jeśli większość członków organizacji stanowią osoby fizyczne, podmiot taki nosi nazwę stowarzyszenia, a jeśli prawne – zrzeszenia.

2. Księgowość i raportowanie jako czynniki wpływające na wolność zrzeszania się

We wszystkich krajach posiadanie majątku nie jest warunkiem założenia stowarzyszenia. Jeśli jednak majątek jest gromadzony, organizacje te mają systemy rejestrowania przychodów, wydatków i innych zdarzeń finansowych.

Na Węgrzech stowarzyszenia mogą prowadzić uproszczoną lub pełną rachunkowość. Nie muszą się jednak sprawozdawać, jeżeli nie prowadzą działalności pożytku publicznego. Jeśli prowadzą, sprawozdanie sporządzane jest co roku.

Zarówno w Norwegii, jak i w Estonii stowarzyszenia prowadzą rachunkowość w systemie podobnym do stosowanego do przez przedsiębiorców. Artykuł 35 estońskiej ustawy stwierdza, że księgowość stowarzyszenia zorganizowana jest zgodnie z zapisami ustawy o rachunkowości. Artykuł 36 wskazuje na konieczność sporządzenia rocznego raportu finansowego zgodnie z przepisami prawa i przedstawienie go Walnemu Zgromadzeniu w terminie 6 miesięcy od końca roku fiskalnego.

W Anglii i Walii te organizacje – w tym stowarzyszenia – które są zarejestrowane jako organizacje dobroczynne, muszą sprawozdawać się co roku i przekazywać raporty do Charity Commission (więcej o CC w części 4. Nadzór nad stowarzyszeniami). Przy czym obowiązki sprawozdawcze są uzależnione od tego, jaki organizacja osiągnęła w danym roku przychód, jakie miała wydatki i jaki sposób raportowania przyjęła w statucie.

Przepisy prawa wymagają, by organizacje zarejestrowane w CC jako dobroczynne prowadziły księgowość i przygotowywały dostępne publicznie raporty finansowe. Celem jest, zgodnie z Charities Act 1993, rachunkowość wystarczająca do tego, by pokazać i wyjaśnić transakcje, jakich dokonuje organizacja. Odpowiedzialność za prowadzenie rachunkowości, która daje prawdziwy obraz finansów organizacji, spoczywa na członkach organów zarządzających. Prowadzenie rachunkowości mogą oni zlecić pracownikom lub podmiotom zewnętrznym, ale odpowiadają w imieniu organizacji za zawarte w księgach informacje i sposób ich sporządzenia.

Sprawozdawczość finansowa, jaką wybierze organizacja (lub do jakiej jest zobowiązana), musi być prowadzona w zgodzie z tzw. Komunikatem o rekomendowanych praktykach (Statement of Recommended Practice – SORP). SORP opublikowany został w roku 2005 i jest to dokument zawierający rekomendacje co do prowadzenia księgowości oraz formularze i wytyczne co do zawartości ksiąg rachunkowych. SORP ma zastosowanie do rozliczeń w systemie „wiernego rozliczenia międzyokresowego” (*accruals accounts*). SORP został zaktualizowany w 2008 r.

Księgowość organizacji dobroczynnych może być prowadzona w trzech różnych modelach: w formie książki przychodów i rozchodów, „wiernego rozliczenia międzyokresowego” dla małych organizacji oraz „wiernego rozliczenia międzyokresowego” dla dużych organizacji. Przy czym podmioty typu charities, które są spółkami, nie mają wyboru i obowiązkowo muszą prowadzić księgowość w trzecim modelu.

Forma najbardziej uproszczona – książka przychodów i rozchodów – może być wybrana przez te organizacje, w tym stowarzyszenia, których roczne przychody nie przekraczają 250 tys. funtów rocznie. Przy czym mogą one zdecydować, czy chcą prowadzić księgowość wg tego modelu, czy też może wołać *accruals accounts* dla mniejszych organizacji. Ten model pośredni ma zastosowanie w przypadku organizacji z rocznym przychodem powyżej 500 tys. funtów. Organizacje te mają jeszcze jedno ułatwienie: nie muszą przechodzić obowiązkowego audytu. Obowiązek ten pojawi się jednak, jeśli przychód przekracza 250 tys., a skumulowana wartość aktywów przekracza 3,26 mln funtów. Wszystkie organizacje dobroczynne, których roczny przychód przekracza 500 tys. funtów, oraz wszystkie spółki mające status dobroczynnych prowadzą księgowość zgodnie z SORP 2005 w modelu *accruals accounts* dla dużych organizacji.

Oprócz codziennej sprawozdawczości finansowej, zgodnie z Charities Act 1993, organizacje zarejestrowane w Charity Commission muszą przygotować raport roczny. Te, których roczny przychód przekracza 25 tys. funtów, przesyłają raport do Komisji, gdzie jest on skanowany i zamieszczany na stronach internetowych CC. Obowiązuje zasada, że raport jest proporcjonalny do rozmiaru organizacji, zatem w przypadku tych małych może być bardzo prosty. Celem jego powstania jest m.in. uzupełnienie informacji, które nie wynikają wprost ze sprawozdawczości finansowej lub są trudne do wyjaśnienia. W formularzach raportów

dla organizacji znajdują się rubryki takie jak: „krótki opis polityki rezerw finansowych”, „szczegóły dotyczące faktycznych deficytów finansowych”, a także miejsce na opcjonalne wymienienie głównych źródeł finansowania, opisanie, jak poniesione wydatki wsparły realizację celów statutowych, opisanie polityki inwestycyjnej czy wdrożonych zasad etycznego finansowania (jeśli organizacja takie ma). Dodatkowo dla każdego z rodzajów prowadzonej księgowości przewidziany jest nieco inny, odpowiadający specyfice raportowania formularz sprawozdania finansowego.

W systemie funkcjonującym w Anglii i Walii najważniejszym celem sporządzania zarówno bieżącej sprawozdawczości, jak i rocznych raportów finansowych jest dokładne odzwierciedlenie stanu finansowego organizacji, w tym w szczególności struktury kosztów i przychodów. Nie byłoby to możliwe, gdyby wszystkie organizacje, bez względu na rozmiar i zasoby, sprawozdawały się tak samo. System oparty na progach rocznych przychodów pozwala na dopasowanie systemu do działań organizacji nie tworząc przy tym niepotrzebnych biurokratycznych barier tam, gdzie nie przynoszą one spodziewanego rezultatu, a mogłyby ograniczyć wolność zakładania organizacji, w tym zrzeszania się. Jednocześnie oparcie tego systemu na obowiązujących w SORP wytycznych pozwala na łatwe dopasowywanie tych wytycznych do zmieniających się przepisów prawa. W osiągnięciu przejrzystości i prawidłowego prowadzenia księgowości pomagają szczegółowe informacje dostępne na stronach internetowych Charity Commission.

3. Nadzór nad stowarzyszeniami

Nadzór nad stowarzyszeniami może przyjmować formę kontroli wewnętrznej lub nadzoru prowadzonego przez instytucje zewnętrzne. Stowarzyszenia w opisywanych krajach podlegają kontroli członków, co wynika z koncepcji stowarzyszenia jako struktury opartej o samorządność tworzących je ludzi i ich równego statusu. Zdarza się, że stowarzyszenie może na mocy ustawy (lub dlatego, że ustawa tego nie zabrania) wyodrębnić ze swojego grona komisję rewizyjną, jak ma to miejsce w Estonii. Komisja taka pełni przypisane jej przez Walne Zebranie funkcje nadzoru i sprawozdaje się przed nim z dokonywanych przez siebie czynności. Nadzór zewnętrzny może przyjmować różne formy. Po pierwsze, mamy do czynienia z nadzorem finansowym, wykonywanym przez upraw-

nione podmioty. Mowa tu o nadzorze fiskalnym, ale i wykonywanym ze względu na wolę członków stowarzyszenia. W Estonii na przykład, na mocy art. 34 ust. 1 ustawy, Walne Zebranie ma prawo zażądać audytu, jeśli uzna, że jest on konieczny do właściwej kontroli stowarzyszenia. Należy zaznaczyć, że audyt może być dokonany przez wybrane przez WZ osoby, z wyjątkiem członków zarządu i księgowych prowadzących rachunkowość stowarzyszenia.

Kontrola może przyjąć formę nadzoru w sytuacji, gdy stowarzyszenie działa niezgodnie z prawem. Takie uprawnienia daje na Węgrzech prokuratorowi art. 14 ust. 1 węgierskiej ustawy, który stanowi, że prokurator nadzoruje legalność działalności stowarzyszeń i może wnioskować do sądu o nakazanie zmiany postępowania w sytuacji, gdy w inny sposób nie da się tej legalności zapewnić. Zgodnie z art. 15 ust. 3 prokurator ma też prawo wglądu w dokumenty rejestracyjne i wnioskowania o wniesienie do nich poprawek.

Zewnętrzna, obligatoryjna kontrola nad stowarzyszeniami, inna niż wynikająca z ram fiskalnych, nie ma miejsca w Norwegii, gdzie w ogóle występuje duża dowolność w kształtowaniu struktury stowarzyszeń i ich działań ze względu na brak osobnych uregulowań.

Przykład rozwiązania zastosowanego w Anglii i Walii jest interesujący, ponieważ uprawnienia kontrolne zostały przekazane tam w ręce niezależnego podmiotu. Nadzór obejmuje te stowarzyszenia, które z racji posiadania statusu organizacji dobroczynnej podlegają nadzorowi Charity Commission. Jest to niezależna instytucja, której zadaniem jest badanie zgodności z prawem działania zarejestrowanych organizacji. Komisja prowadzi rejestr angielskich i walijskich organizacji o celach mających charakter pożytku publicznego, których dochód wynosi więcej niż 5 tysięcy funtów. Komisja na wniosek może podjąć się kontroli budzących wątpliwości działań – tak w obszarze zarządzania, wydatków, jak i ogólnej zgodności z prawem.

Zasadą pracy Komisji jest przejrzystość, co ma przełożenie na przejrzystość kontrolowanych organizacji. Na stronach internetowych CC informuje, czy dana organizacja korzystała z doradztwa, ale także czy Komisja zajmowała się kontrolą całości lub wycinka działań organizacji i z jakim rezultatem.

Kryteria oceny nie są sztywno ustalone, Komisja jasno komunikuje również, że każdemu przypadkowi przypatruje się z osobna, a ocenie podlega również czynnik dobrej woli i chęci naprawy błędów. Na stronie internetowej czytamy, że organizacje muszą działać zgodnie z prawem, a jeśli członkowie zarządu działają „rozsądnie i szczerze, Komisja elastycznie podchodzi do organizacji i uwzględnia ten fakt, decydując, czy podjąć wobec nich działania korygujące oraz jakie wsparcie zapewnić im, by sprowadzić organizację na bezpieczny grunt.” Umyślne działanie na szkodę, nielegalną aktywność, przestępstwa i poważne nadużycia Komisja traktuje surowo i stanowczo.

Komisja wypracowała własną metodologię oceny stopnia nieprawidłowości w działaniach organizacji. Za podstawę oceny przyjmuje się ryzyko, jakie stanowi dana nieprawidłowość, uszeregowane według modelu semafora ulicznego. Zielone światło oznacza niskie ryzyko, kiedy sytuacja nie wymaga stanowczych działań zaradczych. Żółte światło to ryzyko średnie, kiedy problemy wymagają większej uwagi i wsparcia. Czerwone – to skomplikowane kwestie, które stanowią wysokie ryzyko nie tylko dla organizacji, ale i dla beneficjentów jej działań. I są to zarazem te problemy, w których rozwiązanie komisja inwestuje najwięcej sił i środków.

Komisja ma prawo przeprowadzić dochodzenie w przypadku, gdy zarzuty czy podejrzenia są poważne: nieuczciwość, konflikt interesów, pranie pieniędzy, wspieranie terroryzmu czy szkodzenie podopiecznym. Rezultaty, ale także zastosowane metody, sposoby wsparcia i wnioski, publikowane są na stronie internetowej Komisji.

Ten ciekawy przykład z Wysp Brytyjskich pokazuje, że nadzór i pełnienie czynności kontrolnych nie musi mieć jedynie wymiaru punitynnego. Może być on połączony z funkcją doradczą i naprawczą, kiedy organ kontrolny wyjaśnia budzące wątpliwości sytuacje wraz z organizacją, w której one wystąpiły. Jest to możliwe wtedy, gdy istotnym czynnikiem określającym sposób prowadzenia czynności kontrolnych jest stwierdzenie (lub niestwierdzenie) dobrej woli władz organizacji. Dodatkowo działania tego rodzaju regulatora, jakim jest Charity Commission, sprzyjają transparentności podmiotów kontrolowanych, ponieważ Komisja ma obowiązek publikować wyniki i opis przebiegu przeprowadzanych postępowań.

4. Łączenie i podział stowarzyszeń

W omawianych systemach przewidziano możliwość łączenia i podziału stowarzyszeń jako procedury ułatwiającej ich funkcjonowanie. Zdarza się bowiem, że członkowie nie chcą działać w danym gronie, natomiast podział stowarzyszenia będzie prostszy i korzystniejszy niż wystąpienie części członków i założenie nowego podmiotu. Bywa również, że połączenie podmiotów będzie np. ekonomicznie bardziej korzystne niż prowadzenie działań osobno.

4.1 Łączenie stowarzyszeń

W przepisach rozróżnia się łączenie stowarzyszeń od tworzenia związków tych podmiotów. Łączenie polega na przeprowadzeniu procedury, w wyniku której powstaje jedna osoba prawna, a przynajmniej jeden z podmiotów (inkorporowany) zostaje rozwiązany i przestaje istnieć. Tworzenie związku prowadzi co prawda do utworzenia nowej osoby prawnej, ale podmioty członkowskie zachowują swoją osobowość prawną, a co za tym idzie – autonomię decyzyjną i własne organy.

Najbardziej szczegółowo procedury te opisane są w ustawie estońskiej, gdzie przewidziano dwa możliwe skutki takiego połączenia. Jeśli jedno stowarzyszenie „nabywa” czy inkorporuje drugie, to nabywane przestaje formalnie istnieć. Stowarzyszenia mogą też podjąć decyzję o utworzeniu nowego podmiotu i w takim wypadku, zgodnie z art. 56 ust. 2, każdy z tych podmiotów musi zostać rozwiązany (innymi słowy, żadne ze stowarzyszeń nie inkorporuje drugiego). Ustawa węgierska wskazuje jedynie na możliwość połączenia stowarzyszeń (art. 20), ze wskazaniem, że jedno z nich – to inkorporowane czy „nabywane” – formalnie przestaje istnieć.

Łączenie stowarzyszeń rządzi się jedną generalną zasadą – łączyć się mogą jedynie te same typy podmiotów: na Węgrzech stowarzyszenie osób fizycznych może połączyć się jedynie ze stowarzyszeniem, a zrzeszenie – ze zrzeszeniem. W Estonii stowarzyszenie non-profit może połączyć się jedynie z innym stowarzyszeniem non-profit (art. 56 ust. 7). Podobnie w Anglii i Walii – połączenie może mieć miejsce tylko między kompatybilnymi podmiotami.

Na Wyspach łączenie organizacji, w tym stowarzyszeń, regulowane jest przez przepisy prawa, precedensy i orzecznictwo, w tym przez Ustawy Dobroczynne z 1993 i 2006 r. Proces łączenia dwóch podobnych struktur zależy od tego, jakiego rodzaju są to struktury, oraz od tego, jakiego rodzaju uprawnienia w tym zakresie zapisane są w ich dokumentach statutowych. Zarząd może działać jedynie w obrębie kompetencji przyznanych mu w tych dokumentach oraz w przepisach prawa, by połączenie było prawnie wiążące. Wynika z tego zatem, że proces łączenia organizacji, w tym stowarzyszeń, w Anglii i Walii jest określony jedynie generalnie przepisami ogólnymi, a w dużej mierze zależy od zapisów w wewnętrznych dokumentach przyjętych przez członków. Ustawa z 2006 r. wprowadziła nowe rozwiązania ułatwiające połączenia, takie jak rejestr połączeń, ale i uproszczenia w zakresie formalności wymaganych przy transferze niektórych praw własności.

Ustawa estońska określa w art. 56, że połączenie stowarzyszeń może nastąpić, o ile statut stowarzyszenia na to zezwala. Możliwość połączenia może być też obwarowana innymi warunkami, nieprzewidzianymi w ustawie. Można więc założyć, że stowarzyszenia mają dowolność w kształtowaniu tej kwestii i mogą ją uzależnić np. od zgodności celów, czy wystąpieniem innych warunków w zakresie majątku, struktury członkowskiej itp. Decyzja o połączeniu nie skutkuje przy tym wszczęciem procedury likwidacyjnej, ponieważ ustawa opisuje dosyć szczegółowo etapy połączenia, o czym poniżej.

Jeśli chodzi o majątek, prawa, należności i zobowiązania stowarzyszenia, które jest inkorporowane, przechodzą one do stowarzyszenia inkorporującego. Jeśli połączenie skutkuje powstaniem nowego stowarzyszenia, przechodzą one na własność tego nowego podmiotu.

Połączenie składa się z czterech zasadniczych czynności, z których pierwszą jest zawarcie umowy o połączeniu (art. 57). Umowa musi obowiązkowo określać, kto ją zawiera (nazwy i siedziby stowarzyszeń) oraz opisywać prawa, jakie będą przysługiwać członkom stowarzyszenia inkorporowanego w stowarzyszeniu inkorporującym, a także – konsekwencje połączenia dla pracowników inkorporowanego podmiotu. Umowa może także zawierać inne warunki, w tym takie, których niedopełnienie może skutkować rozwiązaniem umowy. Rozwiązanie może nastąpić, jeśli warunki w niej zawarte nie zostaną spełnione w ciągu pię-

ciu lat od jej zawarcia, z sześciomiesięcznym terminem wypowiedzenia – o ile sama umowa nie przewiduje terminu krótszego.

Wszystkie biorące udział w procedurze połączenia stowarzyszenia muszą podjąć uchwałę akceptującą umowę połączenia (art. 58). Uchwałę podejmuje Walne Zebranie członków, większością przynajmniej 2/3 głosów obecnych lub reprezentowanych na zebraniu, o ile statut nie wymaga wyższego progu głosowania za połączeniem.

W przypadku połączeń znaczenie ma ochrona interesów wierzycieli stowarzyszenia, których informuje się bezpośrednio o fakcie połączenia, który to fakt podaje się ponadto do publicznej wiadomości. Zarząd stowarzyszenia informuje wierzycieli, wobec których ma zobowiązania powstałe przed podjęciem uchwały akceptującej połączenie, w ciągu 15 dni od jej podjęcia. Dodatkowo zarząd ma obowiązek opublikować w dzienniku urzędowym, w odstępie co najmniej 15 dni, dwa powiadomienia o fakcie podjęcia uchwały o połączeniu, wzywające wierzycieli do składania wniosków o realizację zobowiązań wobec nich w ciągu dwóch miesięcy od publikacji. Złożone w terminie roszczenia stowarzyszenie ma obowiązek zaspokoić. Wierzyciele stowarzyszeń inkorporujących mogą dochodzić swoich praw albo domagać się przedstawienia zabezpieczeń tylko wtedy, gdy udowodnią, że połączenie stanowi zagrożenie dla wypełnienia zobowiązań (art. 59).

Ostatnim etapem połączenia jest złożenie wniosku do rejestru właściwego miejscowo dla stowarzyszenia inkorporującego, który zawiera poświadczoną notarialnie kopię umowy, uchwały, ogłoszeń zamieszczonych w dzienniku urzędowym oraz oświadczenia, że zaspokojone lub zabezpieczone zostały roszczenia wierzycieli, którzy zgłosili je w terminie. Wniosek z załącznikami należy złożyć po trzech miesiącach od daty publikacji drugiego powiadomienia (art. 60 i 62 ustawy).

Połączenie wchodzi w życie z chwilą wpisu do rejestru właściwego miejscowo dla stowarzyszenia inkorporującego, po tym, jak stosowne wnioski zostały złożone do rejestrów właściwych miejscowo dla stowarzyszeń inkorporowanych (art. 62). Wtedy też rejestry właściwe miejscowo dla stowarzyszeń inkorporowanych przesyłają dokumenty tychże do rejestru właściwego miejscowo dla stowarzyszenia inkorporującego. Tym samym z chwilą wpisu stowarzyszenia inkorporowane uznaje się za rozwiązane, a ich członków za członków stowarzyszenia inkorporu-

jącego (art. 63). To ostatnie może jednak kontynuować pewne działania pod nazwą stowarzyszenia inkorporowanego (art. 61).

Prawa własności, zobowiązania i majątek stowarzyszeń inkorporowanych przechodzą na własność stowarzyszenia, które je wcieliło do swojej struktury, po wpisie do rejestru. Ma to odzwierciedlenie w zmianach stosownych zapisów w księgach wieczystych i innych rejestrach, których to zmian dokonuje zarząd stowarzyszenia-nabywcy.

Jeśli w wyniku połączenia co najmniej dwa stowarzyszenia tworzą nowy podmiot to, zastosowanie mają opisane powyżej artykuły 56-63, jeśli w wyniku zakładane jest zupełnie nowe stowarzyszenie. Powstaje on z chwilą wpisania do rejestru właściwego miejscowo, przy czym zastosowanie mają te przepisy dotyczące zakładania stowarzyszeń, które nie stoją w sprzeczności z zapisami dotyczącymi połączeń. Umowa połączenia w tym przypadku powinna zawierać także nazwę, siedzibę i nazwiska członków zarządu nowego stowarzyszenia. Załącznikiem do umowy jest też obowiązkowo statut nowego podmiotu. Zarząd każdego ze stowarzyszeń wnosi do właściwego miejscowo rejestru wniosek o wpis, a wszystkie zarządy wspólnie składają wniosek z załącznikami do rejestru właściwego miejscowo dla nowego podmiotu.

Widać zatem, że o ile ustawowe zapisy dotyczące połączenia stowarzyszeń mogą być bardzo ogólne, jak ma to miejsce na Węgrzech czy w Anglii i Walii, lub dosyć szczegółowo opisujące procedury i warunki, jak w Estonii, o tyle połączenie będzie możliwe jedynie wtedy, jeśli zezwalają na to statuty zainteresowanych podmiotów.

4.2 Podział stowarzyszeń

Zagadnieniu podziału poświęcono mniej uwagi w omawianych przepisach, zwłaszcza w ustawie węgierskiej, która nie wspomina o nim nawet pośrednio. Przepisy estońskie są dosyć obszerne, jednak opisane procedury w dużej mierze odzwierciedlają procedury obecne przy połączeniu, łącznie z koniecznością czteroetapowego procesu zawarcia umowy – przyjęcia uchwały, powiadomienia wierzycieli, podanie do publicznej wiadomości faktu podziału wszystkich potencjalnie mogących wystąpić z roszczeniami, a także dokonania wpisów w rejestrach właściwych miejscowo.

Ustawa estońska określa w art. 65, że podział jest dokonywany bez procedury likwidacji, poprzez dystrybucję lub separację, przy czym znowu – statut może przewidywać, że podział danego stowarzyszenia nie jest dozwolony albo że dozwolony jest jedynie pod pewnymi warunkami wskazanymi w statucie. Dystrybucja polega na przekazaniu aktywów i zobowiązań innemu stowarzyszeniu, przy czym może być to podmiot istniejący lub założony w tym celu. Wtedy stowarzyszenie przekazujące musi zostać rozwiązane. Separacja polega na przekazaniu części aktywów i zobowiązań istniejącemu lub nowo powstałemu stowarzyszeniu – jednemu lub kilku.

5. Samowystarczalność – możliwości i ograniczenia w prowadzeniu działalności generującej przychód

W opisywanych systemach stowarzyszenia nie są podmiotami, w których działalności posiadanie majątku jest istotnym wyróżnikiem czy koniecznością. Wręcz przeciwnie, istotne jest zaangażowanie członków, a przepisy często jasno precyzują, że cel gospodarczo-ekonomiczny (Węgry) czy aktywność prowadząca do osiągnięcia zysku (Estonia) nie mogą być głównym celem działalności.

We wszystkich systemach oczywiste jest, że stowarzyszenie może obrać sobie cel, którego realizacja wymaga zasilenia majątkiem. W takiej sytuacji we wszystkich systemach rozumie się dążenie stowarzyszeń do pozyskiwania środków finansowych. W modelu estońskim i angielskim dopuszczalna jest działalność stowarzyszenia zmierzająca do pozyskania majątku, o ile majątek ten będzie przeznaczony na realizację jego celów statutowych i nie będzie dystrybuowany pośród członków. Podobnie rozumie się to zagadnienie w Norwegii, gdzie tradycyjnie w ogóle nie uważa się podmiotów generujących dochód, który następnie podlega podziałowi między członków (np. spółdzielni), za podmioty trzeciego sektora.

Ustawa węgierska w art. 19 ust. 2 stwierdza, że majątek stowarzyszenia powinien pochodzić głównie ze składek i darowizn czy dotacji od innych osób fizycznych i prawnych. Jednocześnie stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą, aby stworzyć warunki ekonomiczne konieczne do osiągnięcia celu statutowego. Wywieść z tego można – niezapisany jednak wprost w ustawie – warunkowy i zarazem pomocniczy charakter tej działalności. Realizacja celów statutowych w formie

działalności gospodarczej jest objęta zwolnieniami podatkowymi. Jeśli oferowane usługi wspierają realizację celu, jednak ich przedmiot nie należy do celów statutowych, zwolnienie obejmuje do 10% przychodów z tytułu tej działalności.

W Anglii i Walii organizacje dobroczynne, w tym stowarzyszenia, muszą posiadać plan operacyjny lub strategię, które to dokumenty określają politykę organizacji oraz działania podejmowane przez nią w celu monitorowania własnych dochodów i wyników finansowych, by osiągnąć cele zarówno krótko-, średnio-, jak i długookresowe. Członkowie organów zarządzających muszą wiedzieć, które z posiadanych funduszy i składników majątkowych obłożone są restrykcjami co do zasad wydatkowania. Nie oznacza to jednak, że nie mogą inwestować lub odkładać kapitału zapasowego – wręcz przeciwnie. Zachęcane są do niewydawania wszystkich środków, tak by sprostać nieoczekiwanym wydatkom i być bardziej samowystarczalnymi.

Organizacje te mogą naliczać opłaty za usługi, jakie oferują, ale nie ma jasności co do tego, jak wysokie mogą być takie opłaty i czy panuje tu zupełna dowolność. Obecnie toczy się sprawa sądowa, która dotyczy relacji działalności generującej wysoką nadwyżkę nad kosztami (która, jak wspomniano, musi zostać spożytkowana na realizację celów statutowych) i działalności społecznie użytecznej. Chodzi o ustalenie, czy zbyt wysokie opłaty za usługi nie wykluczają z korzystania z nich osób niezdolnych i czy tym samym nie stanowią przesłanki do uznania organizacji za niepełniającą warunków koniecznych do utrzymania statusu charity.

W Estonii działalność gospodarcza stowarzyszeń nie podlega ustawowym ograniczeniom co do rozmiaru czy proporcji do innych rodzajów działalności. Wykształciła się jednak stosowana przez urzędy skarbowe praktyka, że jeśli więcej niż 50% dochodu stowarzyszenia pochodzi z działalności gospodarczej, oznacza to, że złamany jest warunek określony w art. 1. ust. 1 ustawy polegający na zakazie prowadzenia działalności gospodarczej jako głównego celu stowarzyszenia.

Należy zauważyć, że we wszystkich opisanych modelach nie ma zasadniczych ograniczeń co do celu, jaki może realizować stowarzyszenie. Jedyne ograniczenia dotyczą właśnie działań o wyraźnym celu gospodarczym, które mogą jedynie stanowić narzędzie do osiągnięcia celów statutowych lub do finansowego wspomagania ich realizacji.

Ocena przydatności prezentowanych rozwiązań

Pytani o ocenę przyjętych w ich krajach rozwiązań prawnych przedstawiciele organizacji parasolowych stwierdzają, że są zadowoleni z kształtu omawianych przepisów i nie widzą potrzeby drastycznych zmian. Mogą być tego dwa powody: po pierwsze, być może istotna jest tu perspektywa użytkownika systemu, który nie zawsze dostrzega braki logiki w systemie, do którego się przyzwyczaił. W takim przypadku oznaczałoby to, że przepisy nie generują istotnych uciążliwości na poziomie zauważalnym dla tych, którzy nauczyli się w nich poruszać, nawet jeśli mowa o obszernej ustawie estońskiej z dosyć szczegółowo opisanymi procedurami, prawami i obowiązkami.

Po drugie, taka konstatacja może oznaczać, że przepisy są zarówno dobrze osadzone w systemach prawnych, w jakich powstały, jak też dobrze odpowiadają praktyce funkcjonowania organizacji. Świadczyć o tym mogłyby braki inicjatyw nowelizowania zastanych przepisów oraz nieznaczne zmiany w aktach prawnych na przestrzeni lat: ustawa węgierska nowelizowana była jedynie w trzech punktach w związku z akcesją Węgier do Unii Europejskiej, estońska – kilkakrotnie, ale w niewielkim zakresie, a ustawy z Anglii i Walii: Charities Act 2006, Charities Act 1993 i Charities Act 1992, przechodzą obecnie jedynie proces kodyfikacji i konsolidacji w jeden akt prawny.

Są też takie obszary realizacji wolności stowarzyszania się, które są szczególnie dobrze oceniane przez korzystające z nich organizacje. W systemie norweskim panuje zgoda co do tego, że zarówno brak uregulowania w przepisach definicji i sposobu działalności stowarzyszenia, jak i swobodne podejście do ich tworzenia powodują, że ogólnie uznaje się, iż sytuacja tych podmiotów w żaden sposób nie jest ograniczona, jeśli chodzi o zapewnienie prawa do wolności zrzeszania się. Dyskusje na ten temat odbywają się zwykle, gdy zasady zewnętrzne (na przykład uznawane przez państwo) są inne niż wewnętrzne regulacje stowarzyszenia: np. gdy ze względu na afiliację wyznaniową przepisy statutu zabraniają osobom otwarcie homoseksualnym zasiadania we władzach. Nie jest to nielegalne, ale państwo neutralne światopoglądowo i wspierające polityki równościowe może nie chcieć wspierać tego rodzaju organizacji, np. poprzez dotacje. Kwestia, czy ogranicza tym samym samo-

rządność stowarzyszenia, będzie w takim przypadku podlegać dyskusji, ponieważ nie musi ono teoretycznie korzystać z dotacji, lecz z drugiej strony – może czuć się dyskryminowane.

Innym modelem cieszącym się zaufaniem społecznym i dobrze ocenianym przez organizacje jest Charity Commission. Niezależność tego ciała, jego własne metody badania spraw organizacji, ilość i przystępność informacji, jakie udostępnia, a przede wszystkim rola wspierająca i nadzór oparty na rozpatrywaniu jednostkowych przypadków zamiast na ślepym stosowaniu ogólnych przepisów zasługują na zainteresowanie. Tak też się dzieje, gdyż model ten jest przedmiotem badań w innych krajach, gdzie dostrzega się konieczność prowadzenia nadzoru, a jednocześnie jego neutralności sprzyjającej lepszej realizacji wolności zrzeszania się.

Kultury Obywatele

Weronika Czyżewska

W maju tego roku został zawarty Pakt dla Kultury pomiędzy Rządem reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska a Obywatelami Kultury.

Kim są Obywatele Kultury?

Przypomnijmy – Obywatele Kultury to nieformalny i dobrowolny ruch obywatelski na rzecz zmiany zasad zarządzania kulturą i finansowania jej. Obywatele Kultury nie są ruchem politycznym ani beneficjentem budżetu państwa. W Ruch ten zaangażowane są osoby działające od wielu lat na polu kultury, prowadzące działalność kulturalną, dyrektorzy i wicedyrektorzy placówek i jednostek kultury, prezesi i działacze związków i organizacji twórczych i pozarządowych, artyści, ludzie, którzy tworzą, ale i są odbiorcami sztuki, a także każdy, kto podpisując się pod postulatem przeznaczenia 1% z budżetu państwa na kulturę czuje się Obywatelem Kultury.

My, Obywatele Kultury, jesteśmy przekonani, że kultura i edukacja są fundamentem rozwoju nowoczesnego i demokratycznego społeczeństwa. Inwestycje w kulturę i edukację są w istocie inwestycją w kapitał społeczny i cywilizacyjną szansą dla Polski.

Badania dowodzą, że istnieje ogromna dysproporcja pomiędzy potencjałem i aspiracjami polskiego społeczeństwa a poziomem nakładów na edukację i kulturę. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla oszczędności w tej dziedzinie, można natomiast wykazać, że prorozwojowe nakłady w sferze kultury i edukacji usuwają bariery wzrostu w innych obszarach życia społecznego i gospodarczego.

W trosce o dobro wspólne i przyszłe pokolenia, proponujemy działania na rzecz unowocześnienia sektora kultury i edukacji oraz systemu ich finansowania. Jesteśmy przekonani, że poszerzenie dostępu do dóbr

kultury oraz rozwój twórczych kompetencji obywateli mają podstawowe znaczenie dla przyszłości kraju, a kultura i edukacja kulturalna nie tylko mogą i powinny służyć zrównoważonemu rozwojowi, ale są jego warunkiem. Pakt dla Kultury jest programem dobrej, rozumnej przyszłości.

Co wynika z Paktu dla Kultury? Jego najważniejsze postulaty

Trzeba zwiększyć dostęp do kultury, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach i podjąć działania zapobiegające wykluczaniu z kultury.

Konieczne jest podnoszenie kompetencji kulturalnych obywateli, dlatego program promocji czytelnictwa i edukacja kulturalna to najważniejsze dziś wyzwania dla państwa i jego instytucji.

Najefektywniejszym narzędziem wyrównywania szans w dostępie do kultury i edukacji jest telewizja publiczna. Z tego względu musi być gruntownie zreformowana i wyposażona w środki na wypełnianie swojej misji.

Państwo powinno wspomagać, a nie organizować życie kulturalne obywateli. Z tego względu należy wspierać inicjatywy społeczne, zagwarantować równe prawa w konkursach grantowych dla instytucji, organizacji pozarządowych i podmiotów prywatnych.

Kompetencje językowe i kulturowe zależą od systemu edukacyjnego. Ruch Obywatele Kultury i strona rządowa uznają konieczność reformy oświaty i zwiększenia nakładów na edukację obywatelską, medialną i kulturalną.

Trzeba zachęcać i włączać Polaków w działania na rzecz dobra wspólnego. Niezbędne jest wyodrębnienie środków na inicjatywy obywatelskie.

Państwo, stając na straży wolności słowa i wolności twórczej, ma obowiązek wspierania także sztuki krytycznej, eksperymentalnej oraz działalności kulturalnej skierowanej do obywateli o różnym światopoglądzie.

Pakt podpisany i co dalej?

Po udanym Kongresie Obywateli Kultury, przyszła pora na postawienie kolejnych konkretnych kroków. Postulaty zawarte w Pakcie trzeba było przełożyć na konkretne działania, podzielić na prace podzespołów i przystąpić do ich faktycznej realizacji.

Jako pierwszy powstał **Zespół do spraw Paktu dla Kultury**, będący organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów. Powstał on jako konsekwencja podpisania Paktu, na mocy zarządzenia Prezesa Rady Mini-

strów. Celem Zespołu pod przewodnictwem ministra Michała Boniego jest wypracowanie sposobu realizacji postanowień Paktu dla Kultury. Wiceprzewodniczącą Zespołu ze strony społecznej została Beata Chmiel, liderka ruchu Obywatele Kultury oraz wicedyrektorka Muzeum Narodowego w Warszawie. Do zespołu należą przedstawiciele Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego z Podsekretarzem Stanu Moniką Smoleń na czele, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Członkami zespołu zostali też następujący sygnatariusze Paktu dla Kultury:

- Jacek Bromski (szef Stowarzyszenia Filmowców Polskich),
- Piotr Frączak (prezes Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych),
- Dariusz Gawin (wicedyrektor Muzeum Powstania Warszawskiego),
- Jerzy Hausner (ekonomista, b. wicepremier),
- Agnieszka Holland (reżyserka),
- Krzysztof Knittel (kompozytor),
- Jarosław Lipszyc (Fundacja Nowoczesna Polska),
- Paweł Łysak (dyrektor Teatru Polskiego w Bydgoszczy),
- Tomasz Makowski (dyrektor Biblioteki Narodowej),
- Dorota Monkiewicz (autorka koncepcji programowej Muzeum Współczesnego Wrocław),
- Joanna Mytkowska (dyrektor Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie),
- Maciej Nowak (dyrektor Instytutu Teatralnego),
- Agnieszka Odorowicz (dyrektor Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej),
- Paweł Potoroczyn (dyrektor Instytutu Adama Mickiewicza),
- Magdalena Sroka (zastępca Prezydenta Krakowa ds. Kultury i Promocji Miasta),
- Beata Stasińska (wydawca, współautorka Społecznego Programu Czytelnictwa),
- Jarosław Suchan (dyrektor Muzeum Sztuki w Łodzi).

Podzespoły przy KPRM

Ukonstytuowało się 6 podzespołów tematycznych:

- ds. legislacji i procedur,
- ds. edukacji kulturalnej i czytelnictwa,
- ds. mediów publicznych i domeny publicznej,
- ds. równego dostępu do środków publicznych,
- ds. reformy instytucji kultury, ds. funduszy UE i EOG.

OFOF przewodniczy dwóm zespołom ds. równego dostępu do środków publicznych oraz ds. funduszy UE i EOG. W każdym z podzespołów mamy przedstawicieli organizacji pozarządowych i staramy się zbierać głos sektora w ważnych kwestiach dotyczących działalności organizacji na polu kultury.

Zespół przy MKiDN

Kolejnym powołanym zespołem jest **Komitet Społeczny do spraw Paktu dla Kultury** przy MKiDN. Jego członkami prócz przedstawicieli administracji rządowej jest 5 przedstawicieli Instytucji Kultury i Stowarzyszeń Twórczych, 5 osób reprezentujących Ruch Obywatele Kultury, 5 osób z Organizacji Pozarządowych i 5 z Samorządowych Instytucji Kultury. Zadaniem Komitetu jest monitorowanie procesu wdrażania postanowień Paktu dla Kultury, w tym opiniowanie projektów wydatków środków publicznych na kulturę wynikających ze wzrostu nakładów na kulturę określonego w §2 Paktu dla Kultury (Rząd zobowiązuje się podnieść poziom finansowania kultury z budżetu państwa do co najmniej 1% wszystkich wydatków budżetowych, poczynając od roku 2012, nie później niż w roku 2015. Do wydatków tych nie wlicza się środków europejskich i samorządowych).

Skład rekomendowany przez stronę społeczną:

Instytucje Kultury i Stowarzyszenia Twórcze

1. Hanna Wróblewska (IKiST, Zachęta)
2. Jerzy Kornowicz (IKiST, ZKP Lublin/Warszawa)
3. Krzysztof Krauze (IKiST, SFP Warszawa)
4. Elżbieta Stefańczyk (IKiST, Stow. Bibliotekarzy Polskich)
5. Adam Pomorski (IKiST, PEN Club)

Obywatele Kultury

1. Krzysztof Sadowski (Obywatele Kultury, PSJ Warszawa)
2. Andrzej Mencwel (OK, prof. UW)
3. Iwo Zaniwski (OK, KOMP, Warszawa)
4. Edwin Bendyk (OK, Warszawa)
5. Michał Zadara (OK, Bydgoszcz/Warszawa)

Organizacje pozarządowe

1. Sergiusz Sterna-Wachowiak (Organizacje Pozarządowe, SPP, Poznań)
2. Agata Szczęśniak (OP, Krytyka Polityczna)
3. Karolina Wigura (OP, Kultura Liberalna)
4. Weronika Czyżewska (OP, OFOP)
5. Lidia Makowska (OP, Gdańsk)

Samorządowe Instytucje Kultury

1. Tomasz Janowski (SIK, Warszawa)
2. Paweł Szlachta (SIK, Kraków)
3. Dorota Olejnik (SIK, Grodzisk)
4. Maciej Englert (SIK, Warszawa)
5. Paweł Ukielski (SIK, Warszawa)

Co udało się już zrealizować?

Ruszyły prace podzespołów, które przestudiowały Pakt dla Kultury pod kątem realizacji zadań określonych w ich nazwach. Jako priorytety wskazano przegląd obowiązującej legislacji, kierunków i zasad wydatkowania środków wynikających ze wzrostu nakładów na kulturę w budżecie państwa i kwestie związane ze wieloletnim programem na rzecz dostępu do książki.

Powstał Projekt Rozwoju Kultury 1% zawierający pięć projektów programów spełniających część postulatów Paktu dla Kultury, głównie postulat zwiększenia wydatków na kulturę do co najmniej 1% z budżetu państwa. Tworząc tę propozycję, OK uwzględnił cele i priorytety Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego, której założenia zostały przyjęte przez Rząd RP. Postulowane działania są koniecznym elementem polityki kulturalnej i edukacyjnej w Polsce. Przygotowane projekty to:

- Edukacja Kulturalna (edukacja kulturalna w przedszkolach i szkołach powszechnych, edukacja kulturalna prowadzona przez instytucje kultury i organizacje społeczne, Domy kultury + edukacja medialna)
- Społeczny Program Czytelnictwa
- Zakup dzieł sztuki i kolekcji oraz Zamówienia dzieł muzycznych
- Modernizacja publicznych instytucji kultury
- Aktywność obywatelska

Na wniosek strony społecznej Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego przedstawiło założenia przyszłorocznego budżetu resortu, ze szczególnym uwzględnieniem zwiększenia środków. Stanowisko Obywateli Kultury w tej sprawie, jak i inne sprawozdania ze spotkań, można odnaleźć na stronie www.obywatele.kultury.pl. Strony wypracowały wspólną propozycję zmian alokacji, prowadzącą do realizacji założeń Paktu.

Podniesiono również kwestię zmian w ustawie o prowadzeniu działalności kulturalnej, które mają doprowadzić do wygaśnięcia z mocy prawa wszystkich umów między samorządami oraz samorządami a Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie współprowadzenia instytucji kultury. Uznając to postanowienie za sprzeczne z duchem Paktu dla Kultury podjęto decyzję o pilnym zorganizowaniu konsultacji zainteresowanych stron z udziałem Unii Metropolii Polskich, Związku Miast Polskich oraz Konwentu Marszałków Województw RP, a także Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Ewentualne wejście w życie tych przepisów pozbawi samorządy pokaźnych środków na prowadzenie ważnych, ponadlokalnych instytucji kultury, a także naruszy wyrażoną w Pakcie dla Kultury zasadę decentralizacji.

Zostały przygotowane bardzo konkretne rozwiązania w zakresie edukacji artystycznej, kulturalnej oraz czytelnictwa w szkołach (na podstawie analizy przygotowanej przez MEN), które są już obecnie realizowane, a planowane niebawem mają być wprowadzone.

Zostały przeanalizowane dokumenty programowe dotyczące nowej perspektywy finansowej UE.

Została przygotowana analiza programów grantowych MKiDN, MPiPS, MEN oraz programów współfinansowanych z środków UE i EOG obo-

wiążujących w 2011 r. – pod kątem równego dostępu do środków publicznych. Prace na tym polu trwają dalej. Przy okazji tego punktu należy poruszyć temat biurokracji przy naborze wniosków, rozliczania kosztów stałych organizacji pozarządowych, na wzór programów wspólnotowych, a także uproszczenie procedur stosowanych przy naborach wniosków zgodnie z powstałą już instrukcją MRR.

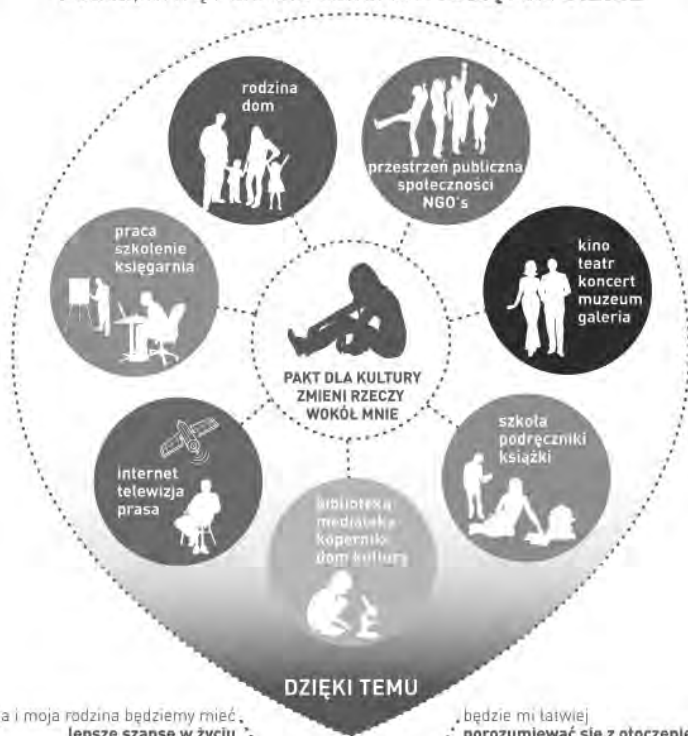
Wspólnie wypracowana została Tabela działań Paktu dla Kultury, gdzie do każdego postulatu w Pakcie przypisane było konkretne zadanie, a także podzespół, jaki ma je wykonać, i przybliżony czas realizacji.

Co jeszcze przed nami?

Przed nami dużo prac, spotkań zespołów roboczych, wypracowanie wspólnych stanowisk. Jako przedstawiciele sektora pozarządowego chcielibyśmy dobrze go reprezentować w sprawach tak ważnych dla każdego Obywatela, dlatego też zachęcamy do kontaktu wszystkie osoby i organizacje zajmujące się animacją społeczno-kulturalną w NGO. Razem tworzymy reprezentację III kulturalnego sektora!

Przed nami również temat mediów publicznych i domeny publicznej, które są wątkami ściśle przylegającym do Paktu. Niebawem ma powstać Pakt Misyjny Mediów Publicznych, na wzór naszego Paktu dla Kultury. W przygotowaniu jest również Pakt dla Edukacji. Czy to jedyna skuteczna droga do porozumiewania się obywateli z rządem?

PAKT DLA KULTURY to pierwsza umowa społeczna w historii
Polski, którą Państwo zawarło z **TOBĄ** i dla **CIEBIE**



DZIĘKI TEMU

- JA**
- ja i moja rodzina będziemy mieć **lepsze szanse w życiu**
 - będzie mi łatwiej **podnosić kwalifikacje**
 - będzie mi łatwiej **znaleźć pracę**
 - będę **więcej zarabiać**
 - będę **skuteczniej rywalizować** z obywatelami innych krajów
 - będę **szybciej się rozwijać**
 - będę lepiej **rozumieć świat** wokół mnie
 - będzie mi łatwiej **rozwiązywać problemy**
 - będzie mi łatwiej **radzić sobie** z formalnościami
 - będę **lepsz/a**
 - będzie mi łatwiej **porozumiewać się z otoczeniem**
 - będzie łatwiej **robić różne rzeczy** **razem z innymi**
 - będę **stuchał** i będę **stuchany**
 - inni ludzie będą dla mnie **lepsi**
 - mój przełożeni i podwładni będą mnie bardziej **doceniać i szanować**
 - będę lepiej **wykorzystywać czas**
 - będę rozwijać **wyobraźnię**
 - będę **kreatywny/a**
 - będę mieć **lepszy gust**
 - będzie **ładniej** wokół mnie
 - będzie **bezpieczniej** wokół mnie



Obywatelkultury.pl

ZŁÓŻ SWÓJ PODPIS POD PAKTEM DLA KULTURY!

PAKT DLA KULTURY

ZAWARTY POMIĘDZY RADĄ MINISTRÓW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
REPREZENTOWANĄ PRZEZ PREZESA RADY MINISTRÓW ORAZ STRONĄ
SPOŁECZNĄ REPREZENTOWANĄ PRZEZ OBYWATELI KULTURY

ŚWIADOMI TEGO, ŻE KULTURA MUSI BYĆ PRZEDMIOTEM SZCZEGÓLNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI WŁADZY I OBYWATELI, O CZYM MÓWIĄ ZAPISY KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ:

„ART. 6. RZECZPOSPOLITA POLSKA STWARZA WARUNKI UPOWSZECHNIANIA I RÓWNEGO DOSTĘPU DO DÓBR KULTURY, BĘDĄCEJ ŹRÓDŁEM TOŻSAMOŚCI NARODU POLSKIEGO, JEGO TRWANIA I ROZWOJU.”

„ART. 73. KAŻDEMU ZAPEWNI SIĘ WOLNOŚĆ TWÓRCZOŚCI ARTYSTYCZNEJ, BADAŃ NAUKOWYCH ORAZ OGŁASZANIA ICH WYNIKÓW, WOLNOŚĆ NAUCZANIA, A TAKŻE WOLNOŚĆ KORZYSTANIA Z DÓBR KULTURY.”

ORAZ ZAPISY POWSZECHNEJ DEKLARACJI PRAW CZŁOWIEKA:

„ART. 27 1. KAŻDY CZŁOWIEK MA PRAWO DO SWOBODNEGO UCZESTNICZENIA W ŻYCIU KULTURALNYM SPOŁECZEŃSTWA. DO KORZYSTANIA ZE SZTUKI, DO UCZESTNICZENIA W POSTĘPIE NAUKI I KORZYSTANIA Z JEGO DOBRODZIEJSTW.

2. KAŻDY CZŁOWIEK MA PRAWO DO OCHRONY MORAŁNYCH I MATERIALNYCH KORZYŚCI WYNIKAJĄCYCH Z JAKIEJKOLWIEK JEGO DZIAŁALNOŚCI NAUKOWEJ, LITERACKIEJ LUB ARTYSTYCZNEJ.”

STRONY ZGADZAJĄ SIĘ, ŻE:

I

PRZYSZŁOŚĆ POLSKI ZALEŻY OD WOLNYCH, TWÓRCZYCH, ROZUMIEJĄCYCH SIĘ WZAJEMNIE OBYWATELI. POLSKA POTRZEBUJE NOWOCZESNEJ WIZJI ROZWOJU, WSKAZANIA WSPÓLNYCH CELÓW ORAZ SKUTECZNYCH NARZĘDZI DO ICH REALIZACJI. JEDNĄ Z NAJWAŻNIEJSZYCH PRZESZKÓD W ROZWOJU POLSKI JEST NIEDOSTATEK KAPITAŁU SPOŁECZNEGO, CZYLI NISKI POZIOM ZAUFANIA DO INSTYTUCJI PAŃSTWA ORAZ SŁABOŚĆ KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ, WSPÓŁPRACY I DZIAŁANIA DLA DOBRA WSPÓLNEGO.

II

POWSZECHNE I AKTYWNE UCZESTNICTWO W KULTURZE JEST JEDNYM Z NAJWAŻNIEJSZYCH CZYNNIKÓW ROZWOJU SPOŁECZNEGO I EKONOMICZNEGO. PAŃSTWO ODPOWIADA ZA WSPIERANIE ROZWOJU KULTURY, TWORZENIE SPRAWIEDLIWEGO PRAWA, ZAPEWNIENIE RÓWNEGO DOSTĘPU DO KULTURY WSZYSTKIM OBYWATEŁOM, ZACHOWANIE DZIEDZICTWA KULTUROWEGO ORAZ WSPÓŁTWORZENIE ODPOWIEDNIEJ INFRASTRUKTURY I ŁADU KRAJOBRAZU KULTUROWEGO.

III

STAN I DOSTĘP DO KULTURY MAJĄ ŚCISŁY ZWIĄZEK Z JAKOŚCIĄ ŻYCIA. CELEM POLITYKI PAŃSTWA POWINNO BYĆ BUDOWANIE SOLIDARNEGO I RÓŻNORODNEGO, SPÓJNEGO I OTWARTEGO, WOLNEGO, BEZPIECZNEGO I DOSTATNIEGO SPOŁECZEŃSTWA, WSPÓŁTWORZONEGO PRZEZ ŚWIADOMYCH I AKTYWNYCH OBYWATELI.

IV

KULTURA JEST DOBREM WSPÓLNYM. TWORZY PRZESTRZEŃ OTWARTĄ NA RÓŻNORODNOŚĆ MYŚLI, POGŁĄDÓW I POSTAW OBYWATELSKICH. POLITYKA KULTURALNA – BY SPROSTAĆ WYZWANIOM PRZYSZŁOŚCI – WINNA BRAĆ POD UWAGĘ PRZEMIANY SPOŁECZNE, ROSNĄCĄ MOBILNOŚĆ, ZMIENIAJĄCE SIĘ SPOSOBY UCZESTNICTWA W KULTURZE ORAZ INDYWIDUALIZACJĘ POSTAW.

V.

FINANSOWANIE TO NAJMNIEJ, CO PAŃSTWO MOŻE ZROBIĆ. UCZESTNICTWO W KULTURZE I TWÓRCZA AKTYWNOŚĆ OBYWATELI POWINNY BYĆ PRIORYTETAMI WŁADZY PUBLICZNEJ, REALIZOWANYMI POPRZEC NOWOCZESNE PROGRAMY KULTURALNE, POPRAWĘ JAKOŚCI EDUKACJI I NAUKI. POWSZECHNY DOSTĘP DO ZASOBÓW KULTURY, BIBLIOTEK, MEDIATEK I WIELOFUNKCYJNYCH OŚRODKÓW KULTURY ORAZ WYSOKIEJ JAKOŚCI INSTYTUCJE KULTURY I MEDIA PUBLICZNE. WSKAŹNIKI EKONOMICZNE NIE MOGĄ BYĆ JEDYNYM KRYTERIUM OCENY INWESTOWANIA W DOBRĄ KULTURĘ I WSPIERANIA UCZESTNICTWA W KULTURZE.

VI

WŁADZA PUBLICZNA Z NALEŻYTĄ STARANNOŚCIĄ WYPEŁNIA SWÓJ OBOWIĄZEK GWARANTOWANIA WOLNOŚCI TWÓRCZEJ I SWOBODNEJ WYPOWIEDZI ARTYSTYCZNEJ. WSPIERA TAKŻE TWÓRCZOŚĆ KRYTYCZNĄ, EKSPERYMENTALNĄ I SKIEROWANĄ DO OBYWATELI O RÓŻNYM ŚWIATOPOGLĄDZIE ORAZ TWORZY WARUNKI DLA ROZWOJU TALENTÓW I PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI ARTYSTYCZNEJ.

VII

WŁADZA PUBLICZNA POWINNA PROWADZIĆ SPÓJNĄ POLITYKĘ WOBEC ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH, A WSPIERAJĄC ICH DZIAŁALNOŚĆ, UWZGLĘDNIAC RÓŻNORODNE FUNKCJE I ZADANIA TYCH ORGANIZACJI.

* * *

MAJĄC NA WZGLĘDZIE POWYŻSZE, STRONY PODPISUJĄ PAKT DLA KULTURY JAKO UMOWĘ SPOŁECZNĄ O CHARAKTERZE OTWARTYM I PRZYJMUJĄ GO DO REALIZACJI Z DNIEM PODPISANIA.

§1

WYDATKOWANIE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH MUSI ODBYWAĆ SIĘ ZGODNIE Z ZASADĄ POWSZECHNEGO I RÓWNEGO DOSTĘPU DO KULTURY.

§2

RZĄD, POPRZEC ODPOWIEDNIE DZIAŁANIA WE WSPÓŁPRACY Z SYGNATARIUSZAMI PAKTU, DOPROWADZI DO OSIĄGNIĘCIA POZIOMU CO NAJMNIEJ 1% NAKŁADÓW NA KULTURĘ W BUDŻECIE PAŃSTWA POCZYNAJĄC OD ROKU 2012 W PERSPEKTYWIE DO 2015 ROKU. DO WYDATKÓW TYCH NIE WLICZA SIĘ ŚRODKÓW SAMORZĄDOWYCH I EUROPEJSKICH (ZA WYJĄTKIEM TZW. WKŁADU KRAJOWEGO DO PROJEKTÓW I PROGRAMÓW FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW UE REALIZUJĄCYCH POSTANOWIENIA PAKTU).

§3

REALIZUJĄC ZADANIA PUBLICZNE, ZGODNIE Z KONSTITUCYJNĄ ZASADĄ POMOCNICZOŚCI, WŁADZA PUBLICZNA W PIERWSZEJ KOLEJNOŚCI WSPIERA INICJATYWY WYNIKAJĄCE Z AKTYWNOŚCI OBYWATELSKIEJ I DZIAŁALNOŚCI STATUTOWEJ INSTYTUCJI KULTURY.

§4

STRONY ZOBOWIĄZUJĄ SIĘ DO WSPÓLNEGO PRZEGLĄDU ISTNIEJĄCYCH PRZEPISÓW PRAWA I PROCEDUR W CELU WZMOCNIENIA ZASADY RÓWNEGO DOSTĘPU DO ŚRODKÓW PUBLICZNYCH INSTYTUCJOM KULTURY, OŚWIATY I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO, ORGANIZACJOM SPOŁECZNYM I PODMIOTOM PRYWATNYM PROWADZĄCYM DZIAŁALNOŚĆ KULTURALNĄ, NA WYDATKI CELOWE I PROGRAMY WIELOLETNIE W ZAKRESIE ZADAŃ PUBLICZNYCH.

§5

STRONY WYPRACUJĄ SYSTEM ZACHĘCAJĄCY PRZEDSIĘBIORCÓW DO WSPIERANIA PRZEDSIĘWZIĘĆ KULTURALNYCH.

§6

1. RZĄD ZOBOWIĄDUJE SIĘ DO STAŁEJ WSPÓŁPRACY ZE STRONĄ SPOŁECZNĄ I ŚRODOWISKIEM NAUKOWYM W ZAKRESIE WPROWADZANIA NOWOCZESNYCH ROZWIĄZAŃ EDUKACYJNYCH SŁUŻĄCYCH KSZTAŁCENIU KOMPETENCJI JĘZYKOWYCH, KOMUNIKACYJNYCH, MEDIALNYCH I ARTYSTYCZNYCH DZIECI I MŁODZIEŻY.

2. WPROWADZANE ROZWIĄZANIA BĘDĄ PODLEGAŁY SYSTEMATYCZNEJ EWALUACJI.

§7

1. INSTYTUCJE KULTURY MAJĄ ZAPEWNIONĄ AUTONOMIĘ PROGRAMOWĄ I PEŁNIĄ ROLĘ GWARANTA WOLNOŚCI TWÓRCZEJ.

2. WŁADZA PUBLICZNA, RESPEKTUJĄC USTAWOWE POWINNOŚCI INSTYTUCJI KULTURY, A TAKŻE WSPÓŁOKREŚLAJĄC ICH MISJĘ I DODATKOWE ZADANIA, ZOBOWIĄDUJE SIĘ ZAPEWNIĆ WYSTARCZAJĄCE ŚRODKI NA ICH REALIZACJĘ.

3. WŁADZA PUBLICZNA POWOŁUJĄC NOWE INSTYTUCJE KULTURY WINNA ZAPEWNIĆ IM FINANSOWANIE BEZ SZKODY DLA INNYCH ZADAŃ PUBLICZNYCH I PROGRAMÓW KULTURALNYCH REALIZOWANYCH PRZEZ ORGANIZACJE SPOŁECZNE.

§8

1. RZĄD WE WSPÓŁPRACY ZE STRONĄ SPOŁECZNĄ, ZOBOWIĄDUJE SIĘ WPROWADZIĆ ZMIANY PRAWNE I ORGANIZACYJNE, KTÓRE ZWIĘKSZĄ MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA KULTURY Z RÓŻNYCH ŹRÓDEŁ, PUBLICZNYCH I NIEPUBLICZNYCH. FINANSOWANIE TO POWINNO MIEĆ CHARAKTER WIELOLETNI, CO POZWOLI ZWIĘKSZYĆ SKUTECZNOŚĆ WYDATKOWANIA ŚRODKÓW NA ZADANIA PUBLICZNE.

2. RZĄD, WE WSPÓŁPRACY Z SAMORZĄDAMI, PRZYGOTUJE WARUNKI PRAWNE DLA PILOTAŻU W ZAKRESIE TWORZENIA TZW. BUDŻETÓW PARTYCYPACYJNYCH W PLANACH FINANSOWYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO, W KTÓRYCH WYDATKI USTALAJĄ MIESZKAŃCY.

§9

RZĄD ZAINICJUJE DZIAŁANIA MAJĄCE NA CELU WPROWADZENIE OBOWIĄZKU PUBLIKOWANIA W INTERNECIE SPRAWOZDAŃ MERYTORYCZNYCH I FINANSOWYCH Z REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH W OBSZARZE KULTURY PRZEZ WSZYSTKIE INSTYTUCJE, W TYM INSTYTUCJE PUBLICZNE, MEDIA PUBLICZNE, ORGANIZACJE SPOŁECZNE I PODMIOTY PRYWATNE, KTÓRE OTRZYMAŁY PUBLICZNE FINANSOWANIE NA ICH REALIZACJĘ.

§10

MEDIA PUBLICZNE WYMAGAJĄ PILNEGO WPROWADZENIA NOWOCZESNEJ USTAWY MEDIALNEJ, GWARANTUJĄCEJ REALIZACJĘ WŁAŚCIWEJ IM MISJI. ZA PODSTAWĘ PRAC PRZYJMUJE SIĘ PROJEKT KOMITETU OBYWATELSKIEGO MEDIÓW PUBLICZNYCH.

§11

1. PILNYM ZADANIEM JEST STWORZENIE PROGRAMU CYFRYZACJI DZIEDZICTWA KULTUROWEGO ORAZ BEZPŁATNEGO WYKORZYSTYWANIA JEGO ZASOBÓW DLA CELÓW EDUKACYJNYCH, NAUKOWYCH I NIEKOMERCYJNYCH.

2. DZIEŁA W DOMENIE PUBLICZNEJ BĘDĄ UDOSTĘPNIANE BEZPŁATNIE BEZ OGRANICZEŃ ICH WYKORZYSTANIA, PRZY ZACHOWANIU PRAWA DO POKRYCIA KOSZTÓW ICH UDOSTĘPNIENIA.

§12

1. NIEZBĘDNE JEST SZYBKIE PODJĘCIE PRAC NAD DOSTOSOWANIEM PRAWA AUTORSKIEGO DO NOWYCH WYZWAŃ TECHNOLOGICZNYCH, KTÓRE W SKUTECZNY SPOSÓB ZABEZPIECZY PRAWA TWÓRCÓW I UŻYTKOWNIKÓW W INTERNECIE.

2. COROCZNIE BĘDĄ PLANOWANE ŚRODKI NA ZAKUP PRAW DO DZIEŁ O SZCZEGÓLNYM ZNACZENIU DLA KULTURY I EDUKACJI ORAZ ICH UMIESZCZANIA W DOMENIE PUBLICZNEJ.

§13

RZĄD PRZY UDZIALE STRONY SPOŁECZNEJ OPRACUJE I WPROWADZI W ŻYCIE WIELOLETNI PROGRAM NA RZECZ CZYTELNICICTWA I PODNIESIENIA KOMPETENCJI JĘZYKOWYCH.

§14

RZĄD ZOBOWIĄDUJE SIĘ PROWADZIĆ WIELOLETNIE PROGRAMY NA RZECZ NOWOCZESNEJ INFRASTRUKTURY BIBLIOTEK, MEDIATEK ORAZ OŚRODKÓW AKTYWNOŚCI KULTURALNEJ I OBYWATELSKIEJ W GMINACH.

§15

RZĄD, WE WSPÓŁPRACY Z SYGNATARIUSZAMI PAKTU DLA KULTURY, BĘDZIE REALIZOWAŁ STRATEGIĘ ROZWOJU KAPITAŁU SPOŁECZNEGO.

§16

1. PREZES RADY MINISTRÓW POWOŁA ZESPÓŁ DS. PAKTU DLA KULTURY ZŁOŻONY Z PRZEDSTAWICIELI ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ, SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH, ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH ORAZ OBYWATELI KULTURY.

2. ZESPÓŁ DS. PAKTU DLA KULTURY WYPRACUJE, POD KONTROLĄ PUBLICZNĄ I ZGODNIE Z ZASADĄ PRZEJRZYSTOŚCI, SPOŚÓB REALIZACJI POSTANOWIEŃ PAKTU.

§17

1. PROJEKTOWANIE WYDATKOWANIA ŚRODKÓW PUBLICZNYCH WYNIKAJĄCYCH ZE WZROSTU NAKŁADÓW NA KULTURĘ OKREŚLONEGO W §2 PAKTU DLA KULTURY ODBYWA SIĘ PO ZASIĘgniĘCIU OPINII KOMITETU SPOŁECZNEGO PRZY MKiDN. OPINIE KOMITETU SPOŁECZNEGO PUBLIKOWANE SĄ W INTERNECIE. SKŁAD KOMITETU SPOŁECZNEGO USTALI ZESPÓŁ DS. PAKTU DLA KULTURY, KIERUJĄC SIĘ ZASADĄ RÓWNEJ REPREZENTACJI ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH, INSTYTUCJI KULTURY, ZWIĄZKÓW TWÓRCZYCH, SAMORZĄDU I ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ.

2. DO ZADAŃ KOMITETU SPOŁECZNEGO PRZY MKiDN BĘDZIE NALEŻAŁO TAKŻE MONITOROWANIE PROCESU WDRAŻANIA POSTANOWIEŃ PAKTU DLA KULTURY.

§18

HARMONOGRAM PRAC NAD PAKTEM DLA KULTURY:

A. OGŁOSZENIE PAKTU DLA KULTURY DO KONSULTACJI PRZEZ STRONĘ SPOŁECZNĄ – 11 GRUDNIA 2010

B. ZAKOŃCZENIE KONSULTACJI PAKTU PRZEZ STRONĘ SPOŁECZNĄ – 31 MARCA 2011

C. PRZEDSTAWIENIE PAKTU STRONIE RZĄDOWEJ – 15 KWIEŃNIA 2011

D. PODPISANIE PAKTU – 14 MAJA 2011

E. POWOŁANIE ZESPÓŁU DS. PAKTU DLA KULTURY PRZY KPRM – 30 CZERWCA 2011

G. ZGODNE Z PAKTEM, ZAPLANOWANIE WYDATKÓW NA KULTURĘ NA ROK 2012 – 30 WRZEŚNIA 2011

H. NOWELIZACJA PROGRAMÓW WIELOLETNIICH REALIZUJĄCYCH POSTANOWIENIA PAKTU DLA KULTURY – 30 PAŹDZIERNIKA 2011

I. POWOŁANIE KOMITETU SPOŁECZNEGO PRZY MKiDN – 30 SIERPNIĄ 2011

§19

1. SYGNATARIUSZE POSTANAWIAJĄ, ŻE PAKT DLA KULTURY MA CHARAKTER OTWARTY, CO OZNACZA, ŻE DO PAKTU PRZYSTĄPIĆ MOŻE KAŻDĄ ORGANIZACJĄ KULTURALNĄ, SPOŁECZNĄ, JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO LUB INNY PODMIOT UZNAJĄCY JEGO POSTANOWIENIA I DZIAŁAJĄCY NA RZECZ KULTURY.

2. INDYWIDUALNE OSOBY MOGĄ POPRZEC PAKT SKŁADAJĄC SWÓJ PODPIS I W TEN SPOSÓB DEKLARUJĄC WSPÓŁUDZIAŁ W JEGO REALIZACJI.

3. OTWARTOŚĆ PAKTU OZNACZA, ŻE NIE WYCZERPUJE ON WSZYSTKICH DZIAŁAŃ I ROZWIĄZAŃ NA RZECZ SPOŁECZNEGO UCZESTNICTWA W KULTURZE W POLSCE.

DOROTA OLEJNIK

DONALD TUSK

JAROSŁAW LIPSZYC

AGNIESZKA HOLLAND

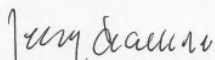
EDWIN BENDYK

MICHAŁ BONI

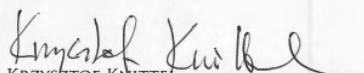
JACEK BROMSKI

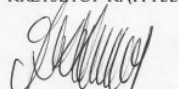
BEATA CHMIEL

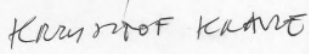
PIOTR FRĄCZAK

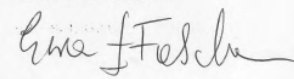

JERZY HAUSNER

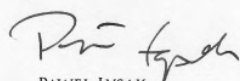

TOMASZ JANOWSKI

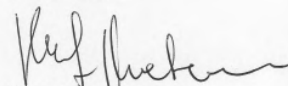

KRZYSZTOF KNITTEL

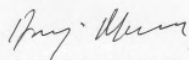

KATARZYNA KOZYRA


KRZYSZTOF KRAUZE

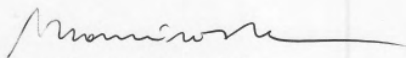

EWA ŁABNO-FALĘCKA


PAWEŁ ŁYSAK

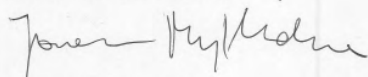

KRZYSZTOF MATERNA


ANDRZEJ MENCWEL

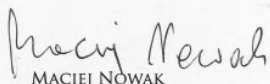

DOROTA MONKIEWICZ



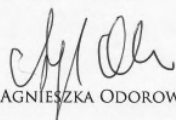
AGNIESZKA MORAWIŃSKA



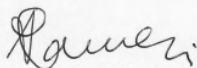
JOANNA MYTKOWSKA



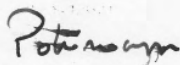
MACIEJ NOWAK



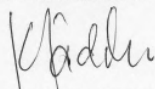
AGNIESZKA ODOROWICZ



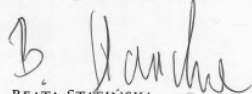
ADAM POMORSKI



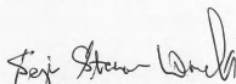
PAWEŁ POTOROCZYN



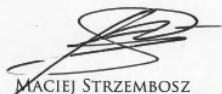
KRZYSZTOF SADOWSKI



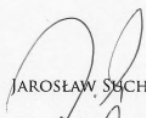
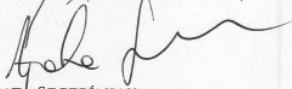
BEATA STASIŃSKA

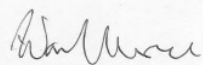


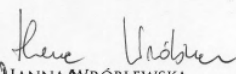
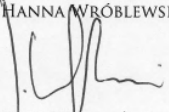
SERGJUSZ STERNA-WACHOWIAK

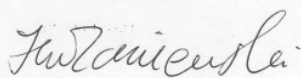


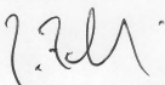
MACIEJ STRZEMBOSZ


JAROSŁAW SYCHAN

AGATA SZCZĘŚNIAK


KRZYSZTOF WARLIKOWSKI


HANNA WRÓBLEWSKA

KUBA WYGNAŃSKI


IWO ZANIEWSKI


JACEK ZAKOWSKI

Kongres Obywateli Kultury

13-14 maja 2011

Częścią Zebrania Walnego OFOP-u był Kongres Obywateli Kultury, podczas którego został podpisany Pakt dla Kultury. W ramach Kongresu OFOP przygotował trzy sesje, które odbyły się w Muzeum Sztuki Nowoczesnej.

1. Sesja OFOP-u i Kultury Liberalnej: Debata publiczna w kulturze, kultura debaty publicznej

- Paweł Marczewski, „Kultura Liberalna”
- Grzegorz Lewandowski, Inicjatywa Warszawa 2020
- Piotr Frączak, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych
- Bogna Świątkowska, Fundacja Bęc Zmiana



Sesję prowadziła Anna Mazgal – OFOP.

2. Sesja OFOP-u i Aniołów Filantropii:

Czy organizacje pozarządowe mogą być samowystarczalne?

- Roman Osadnik, Fundacja Krystyny Jandy na Rzecz Kultury, Teatr Polonia
- Paweł Bronikowski, Fundacja Anioły Filantropii
- Tomasz Schimanek, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce



Sesję prowadził Jarosław Lipszyc, Fundacja Nowoczesna Polska

3. Sesja OFOP-u :

Fundusze Europejskie na kulturę

- Renata Calak, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej w MRR
- Adam Czyżewski, Państwowe Muzeum Etnograficzne w Warszawie
- Elżbieta Dydak, Program Rozwoju Bibliotek, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego
- Karolina Tylus-Sowa, Departament Funduszy Europejskich MKiDN

Sesję prowadziła Agata Wiśniewska-Górczewska.



Banner promujący Kongres OK na PKiN w Warszawie

Debata Obywateli Kultury
Czy buty są ważniejsze od Szekspira?
Odbiorca kultury w centrum zainteresowania

Uczestnicy:

Marek Belka, prezes Narodowego Banku Polskiego, b. premier

Michał Boni, minister w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Rafał Dutkiewicz, prezydent Wrocławia

Dariusz Gawin, wicedyrektor Muzeum Powstania Warszawskiego

Anda Rottenberg, historyk sztuki, krytyk sztuki, kurator

Ludwik Sobolewski, prezes Giełdy Papierów Wartościowych

Prowadzili dziennikarze TVN 24.



Publiczne przeczytanie
Paktu dla Kultury przez
aktorów Agnieszkę Gro-
chowską i Piotra Adam-
czyka.

Koncert zespołu R.U.T.A.
pieśni buntu i niedoli
XVI-XX w. z okazji Kon-
gresu Obywateli Kultury.





Podpisanie Paktu dla Kultury w Muzeum Narodowym. Wśród sygnatariuszy paktu Piotr Frączak – OFOP, Jakub Wygnański – STOCZNIA, Jarosław Lipszyc – Nowoczesna Polska.

Strategie Sprawne Państwo i Rozwoju Kapitału Społecznego w ocenie OFOP-u

Agata Wiśniewska-Górczewska

Od opublikowania raportu „Polska 2030”, opracowanego przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów pod przewodnictwem ministra Michała Boniego minęły już dwa lata. I chociaż od początku mówiono, że jest to rodzaj fotografii, a nie wytyczne do dalszej pracy, raport stał się kanwą dla dziewięciu rządowych strategii rozwojowych.

Tytułowe strategie są dwiema spośród wzmiankowanych dziewięciu. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych zwróciła na nie uwagę z tego względu, że dotyczą one spraw znajdujących się w orbicie zainteresowań organizacji obywatelskich. I to nawet nie tyle ze względu na merytoryczny obszar działalności, ile raczej na fakt, że określają ramy funkcjonowania organizacji i wskazują ich miejsce w państwie i społeczeństwie.

Skąd pomysł na strategie?

Praca nad strategiami miała trwać rok. Z wielu powodów zamknęła się jednak w ciągu dwóch lat. Z jednej strony było to wyzwanie dla polskiej administracji i polityków, którzy na taką skalę jeszcze nigdy nie podjęli się zadania myślenia strategicznego¹, z drugiej zaś – ze względu na katastrofę smoleńską wiosną 2010 roku, która z oczywistych powodów skierowała zaangażowanie rządu na inne cele. Strategie horyzontalne zostały pomyślane jako system wzajemnie się uzupełniających dokumentów

¹ Z wyjątkiem prac nad Narodowym Planem Rozwoju oraz późniejszymi Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (inaczej Narodową Strategią Spójności) wraz z całym systemem strategii i programów operacyjnych przygotowanych dla potrzeb członkostwa w Unii Europejskiej.

planistycznych na okres dziesięciu lat, umocowanych w długookresowej (do 2030 roku) i średniookresowej (do 2020 roku) strategiach rozwoju kraju. Strategie miały się również komponować z dokumentami przygotowywanymi dla potrzeb kolejnego okresu budżetowego w Unii Europejskiej (2014-2020) tak, aby koncentrować działania finansowe, prawne i organizacyjne na dążeniu do osiągnięcia tych samych celów. Cele i najważniejsze działania miały zostać określone w nowym Krajowym Programie Reform, który na okres 10 lat stanowi niejako mapę drogową realizacji założeń, przy zamyśle corocznej aktualizacji². Ponadto każda ze strategii ma zostać onarzędziowana serią programów operacyjnych i programów rozwoju³. Tak więc zadanie – praktycznie przedstawienia całego systemu zarządzania państwem i sposobu planowania i realizacji polityk publicznych – było karkołomne. Z drugiej strony – stanowiło szansę na realne i znaczne zmiany w planowaniu rozwoju Polski i osiąganiu rezultatów.

Nie jest celem niniejszego tekstu analiza i ocena całego procesu. Przyjrzymy się jedynie dwóm spośród dziewięciu dokumentów strategicznych, aby zobaczyć, jaka na tym wąskim wycinku została przewidziana rola organizacji pozarządowych i w ogóle obywateli zainteresowanych sprawami publicznymi.

OFOP wchodzi do gry

Zaangażowanie OFOP-u wykroczyło poza udział w konsultacjach prowadzonych oficjalnie dopiero wiosną 2011 roku. Ze względu na udział w pracach ciał dialogu zajmujących się monitorowaniem funduszy europejskich 2007-2013, w tym w Komitecie Koordynacyjnym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (KK NSRO), oraz współpracę z partnerami ze strony rządowej i społecznej, wynikające z celów statutowych Federacji, OFOP dość szybko – bo już od początku 2010 r. – zaczął śledzić prace nad strategiami horyzontalnymi. Widząc powiązanie celów

² Krajowy Program Reform w każdym państwie członkowskim UE jest narzędziem realizacji „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” (w skrócie strategii „Europa 2020”), która jest następniczynią zaktualizowanej w 2005 r., nieefektywnej Strategii Lizbońskiej z 2000 r.

³ Termin programy operacyjne został zarezerwowany dla programów finansowanych z budżetu unijnego, zaś programy rozwoju – ze środków krajowych.

i działań właściwych dla obecnego okresu programowania, Federacja przewodnicząc pracom Grupy roboczej ds. społeczeństwa obywatelskiego przy KK NSRO kilkakrotnie zorganizowała dyskusję poświęconą zarówno Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (SRKS), jak i Strategii Sprawne Państwo (SSP). Spotkania obejmowały prezentacje postępów prac nad projektami w ich obszarze merytorycznym i organizacyjnym, przygotowane przez przedstawicieli właściwych resortów⁴, jak również dyskusję merytoryczną.

W tym miejscu należy podkreślić zaangażowanie organizacji członkowskich w przygotowanie ostatecznej wersji stanowiska OFOP-u w sprawie projektu Strategii RKS. Ograniczenia czasowe oraz obszerność materiału stanowiły duże wyzwanie, lecz wyzwaniu temu udało się sprostać dzięki wiedzy i zaangażowaniu zarówno Prezesa Federacji, jak i osób reprezentujących członków, zwłaszcza Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej i Krajową Izbę Producentów Audiowizualnych oraz zaprzyjaźnione Stowarzyszenie Dialog Społeczny.

Zdając sobie sprawę ze znaczenia Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego, wiosną 2010 roku w początkowym okresie prac nad dokumentem Federacja podjęła interwencję, w wyniku której ostatecznie dużej zmianie (m.in. w kwestii jawności) uległ sposób prac nad dokumentem.

Działania mające na celu uspołecznienie i otwarcie prac nad drugą z przywoływanych strategii nie nastąpiły, pomimo obietnic składanych przez odpowiedzialnego za przygotowanie SSP Tomasza Siemoniaka, Sekretarza Stanu w MSWiA. Miała miejsce jedynie kilkukrotna prezentacja założeń – zarówno podczas posiedzeń GRSO, jak i obrad Rady Działalności Pożytku Publicznego. Do końca jednak nad projektem strategii pracowała jedynie grupa wyłoniona przez ministerstwo, a składająca się z przedstawicieli tzw. Grupy MSWiA, tj. samego ministerstwa oraz podległych mu służb, m.in. Policji.

W rezultacie do konsultacji zostały przedstawione dwa zupełnie różne dokumenty – inaczej napisane, inaczej podchodzące do roli obywatela oraz organizacji obywatelskich w państwie.

⁴ Dla Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego jest to Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zaś dla Strategii Sprawne Państwo – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego

Projekt Strategii został poddany pod konsultacje społeczne w okresie od 8 kwietnia do 31 maja 2011 roku. Oprócz przeznaczenia stosunkowo długiego, jak na polskie standardy, czasu na konsultacje, pozytywnie należy ocenić ich formę, sprzyjającą przejrzystości i jawności. Uwagi zgłaszać należało bowiem w formie elektronicznej, przez dedykowany formularz na stronie internetowej ministerstwa, umożliwiający zapoznanie się ze wszystkimi uwagami przekazanymi w trakcie konsultacji.

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, oprócz spostrzeżeń o charakterze ogólnym, skoncentrowała się na celu operacyjnym 2. „Poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne”, który bezpośrednio dotyczy wszystkich organizacji pozarządowych oraz szeroko rozumianych podmiotów ekonomii społecznej⁵. OFOP, zgodnie ze swoimi celami statutowymi, postanowił odnieść się do tych kwestii poruszonych w projekcie Strategii, które dotyczyły całości działań obywatelskich bądź sektora pozarządowego jako takiego.

Federacja zwróciła uwagę na definicję kapitału społecznego, która jest odmienna od definicji zawartej w raporcie „Polska 2030”. Kapitał społeczny w ujęciu strategii zdaniem Federacji logicznie i kompleksowo oddaje treść pojęcia z uwagi na uwzględnienie punktu widzenia szeroko rozumianych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

W dalszej kolejności Federacja zwróciła uwagę na fakt ograniczenia obszarów działania strategii, które zostało uzasadnione tajemniczym „kluczem rozwoju społecznego” oraz „akceptacją partnerów”, niepoparte żadnym logicznym wywodem ani odwołaniem do wyników badań. W opinii OFOP-u taki zabieg przekreślił niestety horyzontalny charakter strategii i w efekcie stała się ona *de facto* sektorową strategią rozwoju kultury, do której doczepiono kwestie związane z edukacją i wsparciem dla organizacji pozarządowych.

Zdaniem OFOP-u, cel główny strategii, jakim jest wzmocnienie udziału kapitału społecznego w rozwoju społeczno-gospodarczym, został sformułowany niepoprawnie. Kapitał społeczny nie jest bytem fizycznym ani prawnym, więc nie może mieć udziału w rozwoju. W procesach rozwojowych kapitał spo-

⁵ Całość uwag OFOP-u, przekazanych do MKiDzN 31 maja, dostępna jest na stronie internetowej Federacji pod adresem www.ofop.eu w dziale „Aktualności” (artykuł z 1 czerwca 2011 r.). Fragmenty tej części artykułu w znacznym stopniu zostały zaczerpnięte z ww. stanowiska.

łeczny pełni rolę katalizatora – wpływa na tempo rozwoju nie biorąc w nim udziału. Poprawne sformułowanie mogłoby brzmieć np. zwiększenie efektywności rozwojowej poprzez wzrost kapitału społecznego.

Federacja uznała też za konieczne uporządkowanie nomenklatury i zamieszczenie słownika znaczeń używanych terminów. W tekście użyto bowiem sporo terminów specjalistycznych, niestosowanych w powszechnym języku (potencjał kapitału społecznego, komunikatywność, kreatywność, edukacja formalna, nieformalna, pozaformalna, dialog społeczny, dialog obywatelski, działania społeczne, działania obywatelskie itp.). Niektóre terminy, jak np. „kompetencje”, zostały zastosowane w różnych znaczeniach. Przykładowo, w przypisie 36 na s. 34 „kompetencje są definiowane (...) jako połączenie wiedzy, umiejętności i postaw odpowiednio do sytuacji” za Zaleceniem Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2006, a w wielu miejscach tekstu pojawiała się zbitka „postawy i kompetencje”, wskazująca na inną wartość znaczeniową „kompetencji”, nigdzie precyzyjnie nie określoną.

Z kolei uwagi przekrojowe dotyczyły systemu zarządzania, miejsca strategii wśród pozostałych dokumentów programowych, analizy dotychczasowych doświadczeń oraz wskaźników. Federacja zwróciła uwagę zwłaszcza na potrzebę uspołecznienia systemu planowania i monitoringu strategii, ponieważ w całej sieci ciał zajmujących się tymi obszarami partnerzy obywatelscy oraz społeczni zostali przewidziani dopiero na trzecim poziomie (por. rysunek).

Rysunek 2. Instytucje służące koordynacji i monitorowaniu realizacji SRKS



Źródło: Konsultacje społeczne nad projektem Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2011-2020 (projekt), Warszawa, 28 marca 2011 r., s. 98.

Do celu operacyjnego 2. „Poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne” Federacja zgłosiła następujące uwagi:

- kierunek działań 2.1.2. niepotrzebnie ogranicza formy partnerstwa i współpracy jedynie do działań służących „przekazywaniu realizacji zadań publicznych”;
- w priorytecie 2.3.:
 - brakuje kierunku działań (zaproponowaliśmy numer 2.3.1), który opisywałby wsparcie rozwoju przedsiębiorczości społecznej w obszarach nie dotyczących przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i zawodowemu;
 - priorytet 2.3.2 (już jako 2.3.3.) powinien być rozszerzony do wspierania przestrzegania praw obywatelskich.

Strategia Sprawne Państwo

Prace nad tym dokumentem można by określić skrótowo „to zupełnie inna historia”. Tekst Strategii, niepoddany wstępnym konsultacjom, stanowi raczej zbiór wyobrażeń MSWiA na temat sprawnej administracji niż dokument strategiczny. Nic też dziwnego, że do poddanego konsultacjom w okresie od 8 kwietnia do 12 maja 2011 r. dokumentu było wiele uwag – zarówno do jego wewnętrznej spójności, merytorycznej zawartości jak i obszarów planowanej interwencji.

Uwagi Federacji skupiły się wyłącznie na potrzebie upodmiotowienia obywateli, zasadach dobrego rządzenia⁶, dialogu obywatelskim oraz systemie zarządzania Strategią i monitorowania postępów w jej realizacji⁷.

Federacja postulowała ujednolicenie rozumienia pojęć dialogu społecznego i obywatelskiego w strategiach Sprawne Państwo i Rozwoju Kapitału Społecznego. W Strategii Sprawne Państwo czytamy: „W kontekście postępującego usieciowienia społeczeństwa i równoczesnego swobodnego dostępu obywatela do różnych organizacji i grup społecznych oraz kręgów zainteresowania należy stwierdzić, że tradycyjny model konsultacji i dialogu społecznego oparty na trójkącie pracownik – pracodaw-

⁶ Ang. „good governance”.

⁷ Całość uwag OFOP-u jest dostępna na stronie internetowej Federacji pod adresem www.ofop.eu w dziale „Aktualności” (artykuł z 16 maja 2011 r.).

ca – rząd wymaga uzupełnienia o inne, bardziej elastyczne narzędzia konsultacji i deliberacji (np. stałe konferencje, sondaże deliberatywne, panele obywatelskie, komórki planujące), wchodzące w skład pojęcia szerszego, jakim jest dialog obywatelski”. Z kolei w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego mówi się, że istnieje „wynikający z historycznych zaszczości podział na dialog administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi (dialog obywatelski) i dialog z organizacjami pracodawców i związków zawodowych (dialog społeczny)”.

OPOP zwrócił uwagę na konieczność upodmiotowienia obywateli. Problemem, który krępuje działalność obywatelską i udział obywateli w zarządzaniu krajem, jest fikcyjność uprawnień obywateli. Część praw, w tym konstytucyjnych praw dotyczących np. petycji, współzarządzania itp., nie przekłada się na rzeczywiste możliwości. Oznacza to, że takie narzędzia, jak obywatelska inicjatywa ustawodawcza czy referenda w istocie nie przekładają się na rzeczywisty wpływ obywateli na system rządzenia państwem. Obywatele wielokrotnie podnosili już tę kwestię, m.in. w Memorandum w sprawie wzmocnienia praw obywatelskich i wsparcia dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego⁸.

Federacja podkreśliła także, iż ograniczenie w Strategii rozumienia praw obywatelskich jedynie do obszarów służby zdrowia, praw konsumenckich i pobytu za granicą zawęża obszar interwencji w zakresie praw obywatelskich w Polsce. Chodzi tu zwłaszcza o obszary niewymienione w projekcie Strategii, jak np. prawo do demokracji bezpośredniej, prawo do informacji publicznej, prawo do współdecydowania, prawo do wiedzy czy prawo do kontroli nad wydatkami publicznymi.

Z kolei w obszarze dialogu społecznego OFOP wskazał na potrzebę właściwego zdefiniowania dialogu społecznego oraz dialogu obywatelskiego, jak również konieczność promocji dialogu obywatelskiego jako włączania obywateli i ich organizacji w proces rządzenia poprzez wzmacnianie roli ciał dialogu obywatelskiego w procesach rządzenia, profesjonalizację uczestników dialogu obywatelskiego oraz wsparcie instytucjonalne dla partnerów społecznych i ekonomicznych jako profesjonalnych partnerów.

⁸ Memorandum zostało opracowane w efekcie Kongresu Praw Obywatelskich, który miał miejsce w marcu 2009 r. Więcej informacji pod adresem www.kongres.ofop.eu.

Przyszłość

Czas pokaże, na ile propozycje Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych zostały uwzględnione w ostatecznych wersjach obydwu strategii. OFOP przekazał de facto opinie zorganizowanych obywateli, dla których sprawy publiczne wciąż są istotne i którzy z zaangażowaniem i odpowiedzialnie wzięli udział w debacie na temat przyszłości Polski. Mamy nadzieję, że wysiłek, jaki został po stronie organizacji włożony zarówno w czasie dyskusji nad dokumentami, jak i w toku oficjalnych konsultacji, nie zostanie zlekceważony. Byłby to bowiem powód do zniechęcenia, skutkujący być może rezygnacją obywateli – tych indywidualnych i zorganizowanych – z ewentualnych kolejnych zaproszeń rządu do debaty nad kierunkami rozwoju naszego kraju. Czyli efekt wprost przeciwny do celów i założeń deklarowanych zarówno w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego, jak i Strategii Sprawne Państwo. O wynikach poinformujemy Czytelników w kolejnym numerze „Federalisty”.

Tekst powstał w ramach działań prowadzonych przez Program Reprezentacji NGO Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, finansowanego w roku 2011 ze środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, Fundacji im. Stefana Batorego oraz Funduszu Inicjatyw Obywatelskich.

Stanowisko polskich organizacji pozarządowych na czas polskiej prezydencji w UE

Obserwując przygotowania i inaugurację polskiej prezydencji zadaliśmy sobie pytanie o rolę organizacji pozarządowych w okresie najbliższych sześciu miesięcy. Czy powinniśmy skupić się na wsparciu polskiej kampanii wizerunkowej, ubiegać się o dodatkowe fundusze, czy też zwrócić uwagę opinii publicznej na merytoryczną dyskusję o problemach?

Poniżej podpisane organizacje uznały, że w pierwszej kolejności powinniśmy być cieniem polskiego rządu, który do końca tego roku jest odpowiedzialny za merytoryczną pracę Unii Europejskiej. W pewnym sensie uznajemy to za nasz obowiązek oraz gest solidarności z koleżankami i kolegami, pilnującymi podczas poprzednich prezydencji europejskiej agendy społeczeństwa obywatelskiego.

Naturalnie, nie chcielibyśmy działać w pojedynkę. Dlatego zapraszamy wszystkie organizacje do podpisania się pod poniższym stanowiskiem i włączenia się w pozarządową prezydencję.

Mamy nadzieję, że spotkamy się podczas Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych.

Stanowisko polskich organizacji pozarządowych na czas polskiej prezydencji w UE

„(...) Prezydencja Rady stanowi odpowiednie narzędzie, by zwiększyć zaangażowanie na rzecz integracji europejskiej i sprawić, by aktywne obywatelstwo europejskie miało większe znaczenie na co dzień; uczynić organizacje społeczeństwa obywatelskiego i obywatele podmiotami i bezpośrednimi inicjatorami procesów politycznych, które na różnych poziomach mają określać przyszłość Unii Europejskiej oraz umocnić dialog obywatelski (...).”

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:
„Organizacje społeczeństwa obywatelskiego a prezydencja Rady UE”
(2010/C 354/09)

Pierwszego lipca 2011 roku Polska objęła prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, co oznacza, że przez pół roku będzie mówić w imieniu całej Wspólnoty. Organizacje pozarządowe, jako ważny głos społeczeństwa obywatelskiego, uczestniczyły i nadal chcą uczestniczyć w dyskusjach i debatach podejmujących tematy istotne dla przyszłości UE, które będą się odbywały w ramach polskiej prezydencji.

Artykuł 11 Traktatu Lizbońskiego mówi o konieczności umacniania demokracji uczestniczącej, instytucjonalizacji dialogu z obywatelami oraz szerokich konsultacji społecznych w ramach opracowywania polityki wspólnotowej. Polskie organizacje pozarządowe oraz ich zrzeszenia będą starały się włączać w proces decyzyjny stosownie do swoich kompetencji i w miarę swoich możliwości. Pomimo ograniczonego uwzględnienia, lub często wręcz zlekceważenia, postulatów zgłaszanych przez organizacje pozarządowe w trakcie określania priorytetów polskiej prezydencji, zgłaszamy gotowość do współpracy przy tworzeniu i poszukiwaniu najlepszych dla całej Unii Europejskiej rozwiązań w obszarach, w których nasze organizacje posiadają wiedzę i praktykę. Chcemy, aby podczas zaplanowanych w ramach polskiej prezydencji wydarzeń ekspercki głos i wieloletnie doświadczenie organizacji pozarządowych oraz nasze postulaty były słyszalne. Zależy nam przede wszystkim na tym, by tematy istotne z punktu widzenia całej Wspólnoty, wniesione podczas poprzednich prezydencji, były kontynuowane także podczas polskiego przewodnictwa.

W imieniu Koalicji Organizacji Pozarządowych:

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych

Grupa Zagranica

Fundacja Greenpeace Polska

Fundacja Feminoteka

Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS

Powyższe organizacje przedstawiły również swoje indywidualne stanowiska w tej sprawie.

Na stronie ngo.pl stanowisko to poparły (stan na dzień 28.07.2011) następujące organizacje:

1. Centrum Promocji Sportu ACTIVE
2. Collegium Artium
3. Federacja Polskie Lobby Kobiet
4. Fundacja „Inicjatywa Kobiet Aktywnych”
5. Fundacja „Nasze Dzieci”
6. Fundacja AERIS FUTURO
7. Fundacja Miejsc i Ludzi Aktywnych MiLA
8. Fundacja Polskich Kawalerów Maltańskich w Warszawie „Pomoc Maltańska”
9. Janowskie Stowarzyszenie Niesienia Pomocy Humanus w Janowie Lubelski
10. Klub Sportowy ORLICZEK
11. Krajowe Stowarzyszenie Kobiet Wiejskich w Wyszeborzu
12. Liga Morska i Rzeczna w Żyrardowie
13. Oddział Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego w Żyrardowie
14. Piaskowy Smok
15. Piska Fundacja Rozwoju
16. Regionalne Centrum Informacji Europejskiej w Szczecinie
17. SATORIS-Fundacja Czynnej Filantropii, Warszawa
18. Stowarzyszenie „I kropka” Wyszaków
19. Stowarzyszenie „NASZA GALERIA”
20. Stowarzyszenie Ab Ovo
21. Stowarzyszenie Absurdalny kabaret
22. Stowarzyszenie Centrum Wolontariatu w Lublinie
23. Stowarzyszenie Edukacji Filmowej z Bielska Podlaskiego
24. Stowarzyszenie Inicjatywa Rozsądnych Polaków
25. Stowarzyszenie Jesteśmy razem, Kunowo, gm. Kobyłanka

26. Stowarzyszenie Kobiet do Walki z Rakiem Piersi DONNA w Łomży
27. Stowarzyszenie Kobieta na PLUS
28. Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
29. Stowarzyszenie Mieszkańców Siecienia i Okolic na rzecz Wspierania Aktywności Lokalnej
30. Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Gminy Kijewo Królewskie
31. Stowarzyszenie na rzecz Spółdzielni Socjalnych w Poznaniu
32. Stowarzyszenie Pomocy Osobom Niepełnosprawnym „BEZ BARIER” – Zakliczyn
33. Stowarzyszenie Przyjaciół Międzynarodowego Ruchu ATD Czwarty Świat w Polsce
34. Stowarzyszenie Równe Szanse
35. Stowarzyszenie Wspierania Organizacji Pozarządowych MOST
36. Stowarzyszenie Współpracy Kobiet NEWW
37. Stowarzyszenie Zielone Zagłębie
38. Towarzystwo Edukacyjne „Wiedza Powszechna”
39. Towarzystwo Miłośników Ziemi Wronieckiej
40. Towarzystwo Rodzin Wielodzietnych – Krosno
41. ULKS „Olimpijczyk” Stargard Szczeciński
42. Wielkopolska Rada Koordynacyjna Związek Organizacji Pozarządowych
43. Związek Stowarzyszeń „Razem w Olsztynie”

Briefing prasowy Polska Prezydencja 2011

29 czerwca 2011 r.

OFOP był współorganizatorem briefingu prasowego na temat polskiej prezydencji w UE.

Mówiliśmy o potrzebie włączenia organizacji w dyskusje nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi 2014-2020. Podkreślaliśmy, że priorytetami naszej prezydencji powinno być przeciwdziałanie ubóstwu, promowanie ekologicznej, oszczędnej energetyki, zaangażowanie na rzecz demokratyzacji na świecie oraz skuteczniejsze przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet.

Inne organizacje, które wzięły udział w spotkaniu to Greenpeace Polska, Grupa Zagranica, Fundacja Feminoteka oraz Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu EAPN Polska.





Ambitna Polska na rzecz krajów rozwijających się

Memorandum do prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej

Od 1 lipca 2011 r. Polska obejmie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, co oznacza, że będzie nadawać kierunek polityczny UE, stanie się gospodarzem większości unijnych wydarzeń oraz będzie odgrywać kluczową rolę na wszystkich polach aktywności Unii Europejskiej, w tym także w obszarze współpracy na rzecz rozwoju.

W niniejszym memorandum przedstawiamy postulaty z obszaru polityki współpracy rozwojowej, na których polski rząd powinien skoncentrować uwagę w tym strategicznym dla Polski okresie. Polska może i powinna wzmocnić swoje działania, szczególnie w kontekście zaangażowania w krajach Partnerstwa Wschodniego, rozwijających się krajach Południa oraz w Afryce Północnej. Polska polityka zagraniczna, a w szczególności polityka współpracy rozwojowej, powinna być narzędziem wdrażania zrównoważonego rozwoju w skali globalnej, dzielenia się doświadczeniem transformacji i budowy demokracji, a także wyrazem dbałości o los przyszłych pokoleń oraz otwartości na współpracę z aktywnym społeczeństwem obywatelskim.

Grupa Zagranica apeluje do polskiego rządu, aby podczas prezydencji w Radzie Unii Europejskiej promował i realizował działania na rzecz:

- 1. Zwiększenia poziomu finansowania współpracy rozwojowej.**
- 2. Zainicjowania międzynarodowego dialogu na temat celów demokracji.**
- 3. Wdrożenia wypracowanych rekomendacji odnośnie efektywności współpracy rozwojowej.**
- 4. Zapewnienia przejrzystości działań i finansowania polskiej współpracy rozwojowej.**

5. **Zwiększenia udziału społeczeństwa obywatelskiego w programowaniu i wdrażaniu polskiej współpracy rozwojowej.**
6. **Wzmacniania i upowszechniania edukacji globalnej oraz podnoszenia świadomości na temat rozwoju.**

Dążenie do osiągnięcia poziomu pomocy zapewniającego realizację Milenijnych Celów Rozwoju

Podczas szczytu Rady Europejskiej, który odbył się 23-24 czerwca 2011 roku, rządy krajów UE potwierdziły swoje zobowiązanie do osiągnięcia celów w zakresie finansowania pomocy rozwojowej do 2015 roku¹. Chcielibyśmy, aby polski rząd dążył do wypełnienia tego zobowiązania, będąc liderem wśród nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Demokracja a rozwój oraz doświadczenie transformacji

Oczekujemy od polskiego rządu, że rozpoczynając działania w Afryce Północnej, zainicjuje on międzynarodowy dialog na temat celów procesów demokratyzacyjnych i współpracy rozwojowej oraz wraz z innymi krajami Unii Europejskiej opracuje strategię ich realizacji. W proces ten powinny zostać włączone zarówno polskie organizacje pozarządowe, jak i przedstawiciele regionu, którego dotyczą działania pomocowe.

Efektywność współpracy rozwojowej

W trakcie polskiej prezydencji odbędzie się niezwykle istotne, międzysektorowe IV Forum Wysokiego Szczebla w sprawie Skuteczności Pomocy rozwojowej w Busan w Korei Południowej (ang. IV High Level Forum on Aid Effectiveness). Postulujemy, aby polski rząd aktywnie uczestniczył w tym globalnym procesie, a także zobowiązując się wdrożyć wypracowane rekomendacje, dał dobry przykład innym krajom w Europie Środkowo-Wschodniej. Aby podnieść rangę tematu, polski rząd powinien przyjąć ustawę o współpracy rozwojowej, zakładającą jako nadrzędny cel przyczynianie się do eliminacji ubóstwa na świecie.

Przejrzystość działań i finansowania polskiej współpracy rozwojowej

Przejrzystość wydawania publicznych funduszy jest dla nas kluczowym zagadnieniem, zwłaszcza w kontekście działań na rzecz demokratyzacji w krajach zza wschodniej granicy Polski. Postulujemy, aby Polska dąży-

¹ 0,33 % PNB dla nowych krajów członkowskich UE oraz 0,7% dla krajów „starej” Unii.

ła do wdrożenia międzynarodowych standardów udzielania informacji o ilości i jakości przekazywanej pomocy. Nowo powstające instytucje i programy (np. Fundacja Solidarności Międzynarodowej) również powinny być dostosowane do tego typu standardów. Jednocześnie zwracamy uwagę na potrzebę wprowadzania elastycznych mechanizmów finansowania projektów rozwojowych dostosowanych do trudnych warunków w wielu krajach.

Udział społeczeństwa obywatelskiego w programowaniu i wdrażaniu polskiej współpracy rozwojowej

Polska administracja wielokrotnie podejmowała współpracę ze społeczeństwem obywatelskim, między innymi w ramach procesu tworzenia i konsultacji wieloletniego planu współpracy rozwojowej. Chcielibyśmy, aby polski rząd podtrzymał i sukcesywnie wdrażał partycypacyjną formę tworzenia legislacji i programowania. Polska mogłaby wykorzystać czas prezydentury, aby stać się w tym zakresie adwokatem dobrych praktyk na poziomie unijnym.

Edukacja globalna jako priorytet w dziedzinie budowania społeczeństwa obywatelskiego

Postulujemy, aby edukacja globalna znalazła się w zapisach ustawy o współpracy rozwojowej oraz planu wieloletniego współpracy rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Chcielibyśmy również, aby Polska wykorzystując między innymi dobre praktyki organizacji pozarządowych, promowała edukację globalną na poziomie regionalnym, szczególnie w kontekście standardów jej jakości.

Grupa Zagranica jest stowarzyszeniem polskich organizacji pozarządowych zaangażowanych w międzynarodową współpracę rozwojową, wspieranie demokracji i pomoc humanitarną. Naszą misją jest budowanie sprawnego i kompetentnego polskiego sektora NGDO, który w sposób efektywny przyczynia się do rozwoju krajów uboższych.

Członkowie zwyczajni: Centrum Charytatywno-Wolontariackie „Solidarni”, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Centrum Kształcenia Liderów i Wychowawców im. Pedro Arrupe, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Chrześcijańska Służba Charytatywna, Dom Pojednania i Spotkań im. Św. Maksymiliana M. Kolbego, Dom Spotkań im. Ange-

lusa Silesiusa, Europejski Dom Spotkań – Fundacja Nowy Staw, Forum Młodych Dyplomatów, Fundacja „Krzyżowa” dla Porozumienia Europejskiego, Fundacja „Partners” Polska, Fundacja Edukacja dla Demokracji, Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Inicjatyw Menadżerskich, Fundacja Inna Przestrzeń, Fundacja Kultury Chrześcijańskiej „ARTOS”, Fundacja Pomocy Dzieciom „Krzyk”, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja Rozwoju Lubelszczyzny, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Fundacja Semper Polonia, Fundacja Solidarności Polsko-Czesko-Słowackiej, Fundacja Szczęśliwe Dzieciństwo, Fundacja Współpracy Polsko-Ukraińskiej PAUCI, Gdańska Fundacja Oświatowa, Instytut Globalnej Odpowiedzialności, Instytut Rozwoju Obszarów Wiejskich, Instytut Spraw Publicznych, Instytut Studiów Strategicznych, Koalicja KARAT, Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego, Małopolskie Towarzystwo Oświatowe, Polska Akcja Humanitarna, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Polska Misja Medyczna, Polska Zielona Sieć, Salezjański Wolontariat Misyjny – MŁODZI ŚWIATU, Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, Stowarzyszenie Doradców Gospodarczych Pro-Akademii, Stowarzyszenie Edukatorów, Stowarzyszenie Grupa eFTe Warszawa, Stowarzyszenie Jeden Świat, Stowarzyszenie Misji Afrykańskich – Centrum Charytatywno-Wolontariackie „SOLIDARNI”, Stowarzyszenie Szkoła Liderów, Stowarzyszenie Willa Decjusza, Stowarzyszenie Wspólnota Kulturowa „Borussia”, Stowarzyszenie Współpracy Kobiet / NEWW (Network of East-West Women), Towarzystwo Demokratyczne Wschód, Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne. Członkowie wspierający: Caritas Polska, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności.

**Stanowisko EAPN Polska¹
na temat przeciwdziałania ubóstwu
i wykluczeniu w UE
w kontekście polskiej prezydencji
(wersja ostateczna, 6 lipca 2011)**

Motto

W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków (art. 34, ust. 3 Karty Praw Podstawowych UE)

Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego (art. 9 Traktatu o Funkcjonowaniu UE).

W Unii Europejskiej poziom zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w 2009 r. wynosił 23%, co stanowiło 113,7 mln osób (w Polsce odpowiednio: 27,8% i 10,4 mln). Wówczas wszystkie kraje UE poza Polską (stąd „zielona wyspa”) przechodziły kryzys gospodarczy w sensie ujemnego wzrostu gospodarczego, w wyniku czego podejmowano reformy polegające na cięciach w wydatkach publicznych, w tym na cele

¹ Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN Polska, www.eapn.org.pl) zrzesza 29 sieci i organizacji pozarządowych, należy do European Anti-Poverty Network, europejskiej sieci powstałej w 1990 r. do której należy już 30 krajowych sieci oraz 23 organizacje europejskie. Główne kierunki działań EAPN to poprawianie skuteczności programów ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, podnoszenie świadomości na temat tych problemów, upodmiotowienie ludzi ich doświadczających, lobbowanie z nimi i na ich rzecz.

społeczne (Polski to również nie ominęło). Z tych powodów w 2010 r. i w latach następnych poziom wskaźników ubóstwa i wykluczenia może się zwiększyć. Jednym z pięciu celów nowej strategii UE „Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” jest wyjście z ubóstwa 20 mln ludzi (cel Polski to 1,5 mln).

Polska prezydencja rozpoczyna realizację strategii Europa 2020 również w sferze społecznej i w związku z tym możemy zasadniczo przyczynić się do tego, aby europejskie przeciwdziałanie ubóstwu nabrało nowego kształtu i było bardziej sensowne niż dotychczas. Żeby jednak była na to szansa, należało się do tego zadania dobrze przygotować. Mogły i nadal w tym mogą pomóc organizacje zrzeszone w EAPN Polska.

Z zadowoleniem przyjmujemy dotychczasowe wysiłki, aby uwzględnić wymiar społeczny w programie polskiej prezydencji (w szczególności priorytety sektorowe: solidarność pokoleń, aktywna Europa i partnerstwo obywatelskie, a także priorytet w obszarze zdrowia: zmniejszanie różnic w zdrowiu społeczeństw Europy). Podkreślamy jednak, że przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu ma charakter horyzontalny i tematyczny jednocześnie. Powinno być uwzględnione bezpośrednio zarówno w „Programie 6-miesięcznym polskiej prezydencji w Radzie UE w II połowie 2011 r.”, jak i w priorytetach sektorowych w obszarze pracy i polityki społecznej oraz zdrowia. Jesteśmy również zaniepokojeni bardzo ogólnikowym potraktowaniem tej problematyki w 18-miesięcznym programie Rady, w szczególności, gdy uwzględnimy listę działań i inicjatyw Komisji Europejskiej w sferze społecznej na rok 2011 i dalsze w ramach Europejskiej Platformy Przeciw Ubóstwu i Wykluczeniu.

EAPN Polska postuluje, aby w centrum społecznego wymiaru Polskiej Prezydencji znalazły się:

- pracownicze i socjalne prawa człowieka, które są podstawą europejskiego modelu społecznego;
- aktywna integracja z trzema filarami – odpowiednim dochodem minimalnym, usługami społecznymi wysokiej jakości i niewykluczającym rynkiem pracy;
- nowe inicjatywy w sferze społecznej UE, w szczególności przeciwdziałanie ubóstwu dzieci i bezdomności;

- zdecydowana wizja mechanizmów realizacyjnych strategii Europa 2020 w obszarze celów związanych z redukcją ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Z zadowoleniem witamy wejście w życie Karty Podstawowych Praw UE (KPP) z prawami szczególnie ważnymi w kontekście przeciwdziałania ubóstwu (art. 34) oraz horyzontalnego artykułu 9. Traktatu o Funkcjonowaniu UE (umieszczone jako motto dla tego stanowiska).

Uważamy jednak, że polska prezydencja powinna rozpocząć dyskusję o działaniu tego prawa w praktyce. W raporcie o realizacji KPP z 2010 r. w ogóle nie ma informacji o tym, jak jest stosowany art. 34. Należy rozważyć, czy państwa członkowskie nie powinny być zobowiązane do składania rocznych raportów dotyczących tego, jak wywiązują się z ochrony, poszanowania i realizacji podstawowych praw w sferze społecznej. Słabość tego instrumentu polega również na tym, że odnosi się wyłącznie do prawa UE.

W 2011 roku przypada 50. rocznica przyjęcia Europejskiej Karty Społecznej (dokument Rady Europy z 1961 r., zasadniczo zrewidowany w 1996 r.), na którą powołuje się prawo traktatowe (Traktat o funkcjonowaniu UE, art. 151). Z tej okazji polska prezydencja mogłaby zapoczątkować debatę nad podpisaniem i ratyfikowaniem Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej przez UE, analogicznie jak to jest w przypadku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Naszymi celami powinny być wzmocnienie mechanizmów implementacyjnych Karty (raporty z realizacji zobowiązań powinny być w centrum debaty publicznej) oraz zachęcanie państw członkowskich, które jeszcze nie podpisały lub nie ratyfikowały tego dokumentu (szczególnie w zrewidowanej wersji) do uczynienia tego. Dla europejskich sieci i organizacji bardzo istotne jest ratyfikowanie protokołu dodatkowego przewidującego procedurę skarg na państwa strony Karty, które nie wywiązują się z realizacji swoich zobowiązań. Wzorem jest tu Finlandia, która pozwoliła na tę procedurę również organizacjom krajowym.

Drugim aktem normatywnym, który powinien być ratyfikowany (wraz z opcjonalnym protokołem) przez wszystkie państwa UE jest Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2006 r., podpisana i ratyfikowana przez UE. Większość państw członkowskich już ratyfikowała Konwencję, mniej podpisało i raty-

fikowało protokół umożliwiający składanie skarg. Rada UE (EPSCO) w konkluzjach z 17 czerwca w sprawie poparcia realizacji Europejskiej Strategii w zakresie Niepełnosprawności (European Disability Strategy 2010-2020) zaprasza państwa członkowskie do ratyfikacji i stosowania Konwencji. Nagłośnienie i realizacja tej strategii powinny być jednym z priorytetów prezydencji.

W sprawie aktywnej integracji² polska prezydencja powinna przypomnieć, że zapewnienie „godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków” jest priorytetem, w szczególności w czasach kryzysu gospodarczego. Oszczędzanie na najbiedniejszych jest praktyką godną potępienia, a ma miejsce na poziomie krajowym, jak i unijnym³. Kierunkowa w tym zakresie jest rezolucja Parlamentu Europejskiego na temat roli dochodu minimalnego w ograniczaniu ubóstwa i wzmacnianiu zintegrowanego społeczeństwa w Europie przyjęta w październiku 2010 r. Do wzmocnienia realizacji prawa do odpowiedniej pomocy społecznej w UE może się przyczynić ramowa dyrektywa w sprawie minimalnego dochodu, której projekt został przygotowany z inicjatywy EAPN Europa.

Drugi filar strategii aktywnej integracji jest równie ważny, gdyż pomoc społeczna i inne systemy ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym to, poza świadczeniami pieniężnymi, również duży obszar usług o charakterze aktywizującym (np. pośrednictwo pracy, pomoc psychologiczna i prawna) i opiekuńczym (np. opieka długoterminowa). Polska prezydencja powinna kontynuować dotychczasowe wysiłki na rzecz określenia i ochrony roli usług społecznych wobec zasad działania jednolitego rynku. Istotne są również koordynacja usług prozatrudnienio-

² Zalecenie Komisji z 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (notyfikowane jako dokument nr C(2008) 5737) (2008/867/WE). W komunikacie Komisji dotyczącym Europejskiej Platformy Przeciw Ubóstwu zapowiedziano, że w 2012 roku zostanie opublikowany komunikat, w którym znajdzie się dogłębna ocena realizacji strategii aktywnego włączania na poziomie krajowym, łącznie ze skutecznością uregulowań w zakresie dochodu minimalnego, oraz sposoby wykorzystania programów unijnych na rzecz aktywnego włączania.

³ Zmniejszenie wartości pomocy z programu pomocy żywnościowej z zapasów interwencyjnych dla najuboższych obywateli UE (PEAD) na rok 2012 z 500 mln do 113 mln euro. Przykładem w Polsce jest zamrożenie kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej oraz stosowanych do wyznaczania wysokości świadczeń, progi dochodowe są obecnie niższe niż minimum egzystencji!

wych i pomocy społecznej oraz upowszechnianie i wzmacnianie europejskich systemów zapewniania jakości usług społecznych według zasad i kryteriów przyjętych przez Komitet Ochrony Socjalnej⁴.

Trzeci filar strategii aktywnej integracji dotyczy inkluzywnego (nie-wykluczającego) rynku pracy. Wiemy, że dobrej jakości praca (stabilna, dobrze wynagradzana, zapewniająca zabezpieczenie w razie ryzyk socjalnych i partycypację pracowniczą), o którą dzisiaj coraz trudniej, stanowi dobrą ochronę przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Polska Prezydencja powinna postawić w centrum debaty europejskiej problematykę jakości pracy. W tej dziedzinie kompetencje Unii są mniej ograniczone niż w typowych zagadnieniach z zakresu zabezpieczenia społecznego.

Postulujemy, aby polska prezydencja kontynuowała dokonania poprzednich prezydencji, a w szczególności powinniśmy zasadniczo przyczynić się do przygotowania zalecenia w sprawie ubóstwa i dobrostanu dzieci (konkluzje Rady z czerwca 2011) oraz strategii przeciwdziałania bezdomności w UE według zaleceń Europejskiego Konsensusu (The European Consensus Conference on Homelessness, Prezydencja Belgijska, grudzień 2010).

Społeczny wymiar strategii Europa 2020 opiera się na ilościowo zdefiniowanych celach – 20 milionów wyzwolonych z ubóstwa lub wykluczenia społecznego oraz inicjatywach flagowych – w tym obszarze jest to Europejska Platforma Przeciw Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Brakuje jednak jasnej wizji, w jaki sposób Unia będzie wspomagała państwa członkowskie w osiągnięciu tych celów. Należy zwrócić szczególną uwagę na doświadczenia otwartej metody koordynacji w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu w dekadzie 2000-2010 i w większym stopniu uwzględnić wnioski z konferencji „Koordinacja UE w obszarze społecznym w kontekście strategii Europa 2020: spoglądając w przeszłość i budując przyszłość” (Prezydencja Belgijska, 15 września 2010)⁵. Odnowiona Agenda Społeczna UE z 2008 r. również obiecywała wzmocnienie tego mechanizmu. Nie wiemy, w jaki sposób

⁴ Dokument pt. A Voluntary European Quality Framework For Social Services (Dobrowolne europejskie ramy dla zapewniania jakości usług społecznych), SPC/2010/10/8 final.

⁵ EU coordination in the social field in the context of Europe 2020: looking back and building the future, strona konferencji <http://www.eutrio.be/eu-coordination-social-field-context-europe-2020>.

zostanie to dokonane, a pierwsze dokumenty implementacyjne strategii Europa 2020 (Krajowe Programy Reform) oraz reakcja i wskazówki Komisji Europejskiej nie napawają w tym względzie optymizmem⁶. Polska Prezydencja organizuje pierwszą Konwencję Europejskiej Platformy Przeciw Ubóstwu i Wykluczeniu, spoczywa więc na nas duża odpowiedzialność za to, jak będzie wyglądała realizacja najważniejszych celów społecznych UE w przyszłości.

Apelujemy o wysłuchanie głosu socjalnych organizacji oraz głosu osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia⁷. Jesteśmy gotowi do współpracy, będziemy też uważnie obserwować i analizować dokonania prezydencji w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.

⁶ List EAPN Europa do Ministrów Zatrudnienia i Spraw Społecznych, którzy są członkami Rady EPSCO z 9 czerwca 2011. W liście podkreślano, że cel ograniczenia ubóstwa oraz doświadczenia z okresu 2000-2010 nie uzyskały odpowiedniej rangi, a część krajów w ogóle je pominęła. List kończy zdanie: Rola ministrów do spraw społecznych jest kluczowa, aby cel ograniczenia ubóstwa nie został zapomniany oraz był realizowany poprzez odpowiednie polityki i finansowanie, przynoszące konkretne rezultaty.

⁷ Sieci krajowe EAPN przygotowują delegacje na Europejskie Spotkania Osób Doświadczających Ubóstwa, które co roku organizowane są przez prezydencję wiosenną. Jubileuszowe dziesiąte spotkanie poświęcone problemom pracy i zatrudnienia odbyło się w dniach 13-14 maja 2011.

Stanowisko Fundacji Feminoteka

Zasada gender mainstreaming, czyli włączanie zasady polityki równości płci do głównego nurtu działań ekonomicznych, politycznych i społecznych, jest jedną z podstawowych wartości Unii Europejskiej. Od 1996 roku idea równości powinna być obecna we wszystkich działaniach podejmowanych przez kraje unijne – od etapu planowania, przez realizację aż po ocenę polityk i działań z perspektywy równości płci. Polityka równościowa powinna być uwzględniona także we wszelkich działaniach, wydarzeniach oraz w priorytetach poszczególnych prezydencji. Tymczasem, naszym zdaniem, równość płci i przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć, nie zajmują należytej uwagi polskiego rządu podczas pełnienia prezydencji. Pośród priorytetów nie znalazł się ani jeden, który, w mniej lub bardziej bezpośredni sposób, odnosiłby się do respektowanej w Unii Europejskiej zasady polityki równości płci.

Prezydencja daje pełniącemu ją krajowi możliwość podjęcia na forum wspólnoty intensywnych działań w tych obszarach, które uznaje za ważne, i wspieranie tych idei, które z punktu widzenia nie tylko danego kraju, ale i całej Europy, są istotne. Pod naciskiem Francji, która obejmowała przewodnictwo w drugiej połowie 2008 r., Komisja Europejska zaproponowała szerszą, niż planowano, nową dyrektywę antydyskryminacyjną. Początkowo miała ona dotyczyć tylko zakazu dyskryminacji osób niepełnosprawnych, ostatecznie projekt zakłada zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, wiek, niepełnosprawność, religię czy przekonania. Strategia polityki równości płci dla ostatnich prezydencji, a zwłaszcza francuskiej, szwedzkiej i hiszpańskiej, miała duże znaczenie i była podkreślana jako jedna z najważniejszych, a dla Hiszpanii równość płci stała się jednym z priorytetów.

W ramach swoich działań Hiszpania zaproponowała utworzenie nowego unijnego obserwatorium, zajmującego się przemocą wobec kobiet oraz przyjęcie dyrektywy gwarantującej prawną ochronę ofiarom prze-

mocy w całej Unii Europejskiej. Dzięki staraniom Hiszpanów Parlament Europejski wezwał Komisję Europejską do podjęcia prac nad przygotowaniem projektu dyrektywy o przeciwdziałaniu przemocy wobec kobiet. Z naszego punktu widzenia to niezwykle ważny i niezbędny krok, ponieważ zapobieganie przemocy wobec kobiet jest warunkiem niezbędnym dla osiągnięcia równouprawnienia.

Pragniemy, by prace nad tą, jakże ważną, inicjatywą były kontynuowane i by temat przemocy wobec kobiet został poruszony podczas spotkań i konferencji organizowanych w trakcie polskiej prezydencji. Zjawisko przemocy wobec kobiet jest w Polsce ogromne: szacuje się, że 800 tysięcy kobiet rocznie doświadcza przemocy – ponad dwa tysiące dziennie, a 150 ginie w wyniku tzw. nieporozumień domowych. Cały czas brakuje skutecznych programów chroniących ofiary przemocy oraz skutecznego systemu karania sprawców – ok. 80% wyroków dla sprawców przemocy to wyroki w zawieszeniu.

W czasie gdy Polska będzie gospodarzem prezydencji, w Parlamencie Europejskim kontynuowane będą debaty nad rozpoczętymi już wcześniej, istotnymi z punktu widzenia równości płci, tematami, takimi jak zwiększenie aktywności kobiet i poziomu ich reprezentacji w różnych obszarach życia publicznego, zmniejszenie różnic w płacach kobiet i mężczyzn oraz na temat systemów kwotowych gwarantujących określony udział kobiet we władzach spółek, których akcje zostały dopuszczone do obrotu publicznego na giełdzie (spółek publicznych).

Zależy nam więc na tym, by perspektywa płci uwzględniana była we wszelkich wydarzeniach odbywających się w ramach polskiej prezydencji, by podczas spotkań, dyskusji i debat zajęła należne jej miejsce, by uwzględniany był także głos przedstawicielek organizacji kobiecych i ekspertek w zakresie polityki równości płci. Nie wyobrażamy sobie, by podczas tak istotnych wydarzeń, gdzie będzie kształtowała się wizja Europy, głos ponad połowy społeczeństwa nie był słyszany.

Przyszłość funduszy europejskich to nie tylko sprawa Rządu

Stanowisko OFOP-u

Warszawa, 29.06.2011

Od kilkunastu miesięcy w Unii Europejskiej toczy się dyskusja dotycząca przyszłości polityki spójności i funduszy europejskich na lata 2014-2020. Będzie to kolejny 7-letni okres budżetowy, w ramach którego każde państw członkowskich z jednej strony buduje wspólny budżet UE przez swój wkład, z drugiej zaś – może korzystać ze wspólnego finansowania.

W latach 2007-2014 Polska należała do największych beneficjentów funduszy europejskich, ponieważ otrzymała łączne dofinansowanie na kwotę ok. 67,3 mld euro, przy własnym rocznym wkładzie w wysokości ok. 3 mld euro.

Nie od dziś wiadomo, że na lata 2014-2020 kwoty te będą niższe. Jednak oprócz samej wysokości dofinansowania, ważne są cele, na jakie można przeznaczyć pieniądze, oraz formalności, jakim będą musiały podlegać projekty dofinansowane z Unii. Decyzje dotyczące tych kwestii zapadają znacznie wcześniej i wyżej, niż ustalanie kształtu programów operacyjnych.

Oprócz tego, jakie to będą decyzje, Federacja wskazuje, że ważne jest, jak będą one podejmowane: autorytarnie przez Rząd, czy w konsultacjach społecznych, z zaproszeniem do szerokiej dyskusji skierowanym nie tylko do instytucji publicznych, ale i do tych osób i środowisk, które później z funduszy będą korzystać, np. organizacje pozarządowych, ale także firm, czy uczelni.

Rok 2011 jest tym czasem, gdy przyspieszyła dyskusja nad okresem programowania 2014-2020. Federacja będzie zabiegać o zwiększenie roli

organizacji pozarządowych zarówno w planowaniu, na co środki będą przeznaczane, jak i w ich wykorzystaniu.

Kalendarz prac przewiduje, że jeszcze w czerwcu pojawi się projekt budżetu, zaś po wakacjach projekty rozporządzeń Komisji Europejskiej dotyczące funduszy. Polski rząd postawił sobie za jeden z priorytetów prezydencji przyspieszenie dyskusji nad kolejnym okresem programowania i doprowadzenie do zapadnięcia przynajmniej niektórych kierunkowych decyzji. Bardzo ważne jest, że Komisja przyjmuje za jedną z podstawowych zasad w dyskusjach zasadę partnerstwa, którą można streścić w słowach „nic o nas bez nas”. Oznacza to, że decyzje zapadają dopiero po rozmowach i konsultacjach z władzami poszczególnych państw członkowskich, ich samorządami, ale również obywatelami w różny sposób interesującymi się sprawami publicznymi. Komisja nie tylko sama w ten sposób działa, ale zachęca, czy wręcz wymusza takie partnerstwo w państwach członkowskich.

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych chcąc realizować zasadę partnerstwa włączyła się już w dyskusje nad przyszłym okresem budżetowym, wysyłając do Komisji swoje uwagi do V raportu kohezyjnego, nad którym dyskusja trwała od połowy listopada 2010 do końca stycznia 2011. Kilka tygodni temu Komisja opublikowała podsumowanie tych konsultacji.

OFOP podkreśla wiodącą rolę trzech obszarów w programowaniu funduszy na lata 2014-2020 – partnerstwa, kapitału społecznego oraz reformy regulacji.

Warunkiem sine qua non polityki spójności jest mocniejsze wykorzystanie fundamentalnej zasady wspólnoty, jaką jest partnerstwo. Należy je rozumieć w czterech wymiarach: przygotowania, monitorowania, realizacji oraz oceny PS. Niewątpliwie wzmocnienia wymaga realny udział partnerów społeczno-ekonomicznych, rozumianych jako związki zawodowe, organizacje pracodawców, organizacje pozarządowe oraz środowiska naukowe już teraz, na etapie dyskusji o ogólnych założeniach polityki spójności, zasadach jej realizacji, planowanych obszarach interwencji oraz kwestiach proceduralnych.

Bazując na polskich doświadczeniach możemy stwierdzić, że obecnie partnerstwo traktowane jest jako kanał informacji. Brak wspólnej wizji

partnerstwa wiąże się z szeregiem ryzyk, które mogą bardzo negatywnie wpływać na skuteczność partnerskich relacji oraz sposób ich postrzegania (i oceny) przez uczestników procesu, jak również w dalszej kolejności na wdrażanie polityki spójności. Stąd naszym zdaniem wynika potrzeba redefiniowania obecnie funkcjonującego modelu partnerstwa i wdrażanie partnerstwa jako przestrzeni debaty i negocjacji.

Działania edukacyjne, zarówno w każdym państwie członkowskim, jak i w kontekście całej Wspólnoty, powinny mieć jasno określone cele i być wewnętrznie spójne, przyczyniając się do rozwoju kapitału społecznego. Powinny być kierowane na uzyskanie efektu innowacyjności i konkurencyjności w gospodarce poprzez realny rozwój kapitału intelektualnego. W całej Wspólnocie Europejskiej oraz w każdym Państwie Członkowskim obszar edukacji musi mieć jasno sprecyzowane cele, wewnętrznie spójne, a przez co może być realny rozwój kapitału społecznego, kapitału intelektualnego.

Z kolei reforma regulacji to nie tylko zmiana procedur, lecz przede wszystkim zwiększenie możliwości aktywnego i rzeczywistego wpływu obywateli na decyzje podejmowane przez władze różnych szczebli. Reforma regulacji ma się przyczynić do mocniejszego wdrażania zasady partnerstwa, jednego z pryncypiów Unii Europejskiej.



Ogólnopolska
Federacja
Organizacji
Pozarządowych



Izba
Przedsiębiorców
Społecznych
OFOP

KONKURS „BIZNES DLA WOLONTARIATU 2012”

Promujemy przedsięwzięcia wolontarystyczne ludzi
biznesu dla III sektora!

ORGANIZACJE CZŁONKOWSKIE OFOP!

Pokażcie prospołeczne działania osób z sektora biznesu, które przyczyniają się do transferu wiedzy i umiejętności biznesowych do Waszych organizacji lub w inny sposób wspierają Was swoimi umiejętnościami.

Ogłoszenie konkursu: 30 listopada 2011 r.,
zakończenie: 29 lutego 2012 r.

Więcej na www.ofop.eu

Konkurs zrealizowany w ramach działania Izby Przedsiębiorców Społecznych OFOP przy współpracy z organizacjami członkowskimi OFOP

Budowanie infrastruktury organizacyjnej społeczeństwa obywatelskiego

*Deklaracja opracowana na 14 Konferencji Johns Hopkins International
Fellows in Philanthropy Program,
Istambuł, Turcja, 1-3 lipca 2002 r.*

PRAMBUŁA

Organizacje non-profit (organizacje pozarządowe) odgrywają istotną rolę w społecznościach na całym świecie. Świadczą ważne usługi, odpowiadają na niezaspokojone potrzeby, wypracowują nowe sposoby rozwiązywania problemów społecznych, zapewniają kanały artykulacji, oferują mechanizmy wpływania na politykę państwa w rozmaitych obszarach, sprzyjają także tworzeniu standardów wzajemności i nawyków współpracy.

Co prawda, organizacje mogą osiągnąć wiele własnymi siłami, jednak współpracując z innymi są jeszcze skuteczniejsze. Podobnie jak sektor prywatny i publiczny, organizacje non-profit mogą zyskać na sile i efektywności dzięki istnieniu instytucji reprezentujących ich wspólne interesy. Tymczasem potrzeba zbudowania „organizacji infrastrukturalnych”¹ często nie jest wystarczająco rozpoznana, niekiedy także odkłada się taką decyzję na później, całą uwagę skupiając na bieżących wyzwaniach. Wiąże się to ze znaczącą utratą synergii i możliwości długofalowego rozwoju.

¹ Termin „organizacja infrastrukturalna” jest tu używany w odniesieniu do organizacji, która odpowiada na ogólne potrzeby grupy organizacji. Można zastosować także inne określenia: „organizacja wspierająca”, „organizacja pośrednicząca”, „ciało reprezentujące”, „koalicja”, „sieć” lub „forum”. Termin „infrastruktura” wskazuje na funkcję, jaką pełnią takie organizacje – np. dostarczając podstawowego wsparcia szerszej grupie instytucji, tak jak infrastruktura budynku, która wspiera funkcjonowanie całego budynku.

By temu zapobiec, uczestnicy 14 Dorocznej Konferencji Johns Hopkins International Fellows i Philanthropy zajęli się kwestią pozarządowych organizacji infrastrukturalnych szczególnie uważnie. Niniejsza Deklaracja przedstawia rezultaty ich obrad – pracę ponad 120 uczestników z 27 krajów z całego świata. Wzięli oni udział w dyskusjach, które doprowadziły ich do przyjęcia tej deklaracji wyłącznie we własnym imieniu. Wnioski lub opinie w niej zawarte niekoniecznie odzwierciedlają zatem poglądy reprezentowanych przez nich organizacji, a także ich rad nadzorczych, członków lub innych osób, które je wsparły.

I. DLACZEGO POTRZEBUJEMY ORGANIZACJI INFRASTRUKTURALNYCH W SEKTORZE NON-PROFIT?

Instytucje infrastrukturalne są potrzebne sektorowi non-profit z racji wspólnych wyzwań stojących przed organizacjami pozarządowymi w wielu różnych obszarach. Sześć z nich wydaje się szczególnie istotnych:

1) Budowanie sieci kontaktów (networking) i wymiana informacji

Organizacje pozarządowe często działają w izolacji od siebie nawzajem. Czasem wręcz rywalizują o zasoby publiczne i uznanie. W rezultacie nie zauważają okazji do wymiany informacji i współpracy. Dodatkowo między grantodawcami a grantobiorcami występują napięcia związane z nierówną pozycją i brakiem możliwości interakcji. Organizacje infrastrukturalne mogą pomóc przezwyciężyć te trudności – skupiając różne rodzaje organizacji pozarządowych, zwiększając wzajemne zrozumienie, ułatwiając współpracę. Osłabiają też rywalizację, nierzadko spotykaną w sektorze pozarządowym. Mówiąc bardziej szczegółowo, organizacje infrastrukturalne mogą:

- łączyć organizacje działające na różnych polach – by wzmacniać wspólne rozumienie sektora non-profit, jego wartości i potrzeb,
- stwarzać organizacjom małym i dużym okazje do wzajemnego uczenia się i współpracy,
- sprzyjać dialogowi między grantodawcami a grantobiorcami, aby proces przyznawania dotacji stał się bardziej przejrzysty dla stara-

jących się o środki oraz by obie strony tego procesu uświadomiły sobie wspólne cele i interesy,

- promować koordynację działań oraz partnerstwo między organizacjami pozarządowymi, zapewniając przestrzeń, w której różne strony mogą się poznać.

2) Udział w życiu publicznym i tworzenie zasobów informacyjnych

Sektor pozarządowy długo stanowił ukryty obszar we współczesnym krajobrazie życia społecznego, niedostrzegany przez decydentów, media, społeczności akademickie i szeroką opinię publiczną. Badania nad instytucjami pozarządowymi w wielu krajach nadal znajdują się w powijakach, co więcej, do wyników nielicznych przeprowadzonych badań organizacje nie mają łatwego dostępu. W rezultacie obecność organizacji w świadomości publicznej jest niewielka. To zaś ogranicza ich legitymizację oraz negatywnie wpływa na możliwości uczenia się i rozwoju.

Sektorowe organizacje wspierające mogą pomóc uzupełnić tę lukę, promując opracowywanie oraz efektywne upowszechnianie informacji o organizacjach pozarządowych, a także uświadamiając opinii publicznej rolę i funkcje instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Takie działania mogą przybrać różne formy:

- przeprowadzania badań (lub zachęcania do ich prowadzenia) na temat zakresu, rozmiarów i działalności sektora non-profit oraz upowszechniania rezultatów tych badań,
- zachęcania instytucji akademickich do uwzględniania badań nad sektorem pozarządowym w programach naukowych,
- zbierania i upowszechniania badań nad sektorem pozarządowym i filantropią oraz tworzenia mechanizmów przekazywania ich wyników praktykom (działaczom),
- poszukiwania przykładów „dobrej praktyki” i upowszechniania w sektorze informacji na ten temat,
- gromadzenia baz danych o organizacjach oraz o pomocy technicznej i zasobach szkoleniowych,
- pracy z odpowiedzialnymi społecznie mediami w celu nagłaśniania działalności sektora i jego wartości, by pogłębić rozumienie społeczeństwa obywatelskiego przez opinię publiczną i budować wokół niego zaufanie publiczne,

- wzmacniania solidarności sektora poprzez wyraźniejsze wskazywanie na elementy, które łączą instytucje non-profit, a także promowania zaufania między organizacjami;
- spełniania funkcji „radaru” – poprzez śledzenie znaczących zmian, prawnych, społecznych i innych, mogących wpływać na przyszły kształt sektora, co pozwoli organizacjom pozarządowym zawczasu się na nie przygotować,
- zachęcania fundatorów do wspierania badań nad społeczeństwem obywatelskim,
- wzmacniania wiarygodności sektora poprzez przyczynianie się do utrzymywania palących problemów społecznych w centrum zainteresowania opinii publicznej.

3) Rzecznictwo i reprezentacja

Choć organizacje non-profit są w swej istocie prywatne, silnie wpływa na nie sfera publiczna. Niektóre aspekty polityki państwa odnoszą się do konkretnych dziedzin i organizacje działające na tych polach odpowiednio poruszają się w ich ramach (np. w obszarze zdrowia, środowiska, opieki nad dziećmi, mieszkalnictwa). Są też takie aspekty polityki państwa, które wpływają na cały sektor non-profit. Zaliczają się tu podstawowe uwarunkowania prawne umożliwiające działalność pozarządową: ustawy definiujące dopuszczalne typy instytucji społeczeństwa obywatelskiego i warunki ich zakładania, prawa rządzące raportowaniem oraz inne wymagania, zgodnie z którymi muszą działać organizacje, ustawy wpływające na sposób opodatkowania organizacji oraz dotacji i darowizn; i wreszcie ustawy oraz rozporządzenia określające rządowe subwencje dla organizacji non-profit w ogólności lub w poszczególnych obszarach programowych.

Pozarządowe organizacje infrastrukturalne mogą odegrać niezwykle ważną rolę przy zapewnianiu głosu organizacjom non-profit w procesie stanowienia prawa oraz nowelizowania ustaw i rozporządzeń. Umożliwiają organizacjom zwiększenie efektywności występując wobec rządu jako sektor. Prowadzenie rzecznictwa może przybrać wiele różnych form:

- uświadamiania organizacjom pozarządowym wpływu prawa na ich działalność oraz zachęcania ich do edukowania decydentów w kluczowych kwestiach,

- skupiania sektora (lub jego segmentów) wokół wypracowania wspólnego stanowiska wobec ważnych, dotyczących go aspektów polityki państwa,
- mobilizowania opinii publicznej wokół palących zagadnień,
- dostarczanie informacji władzy ustawodawczej i wykonawczej lub wywieranie wpływu na władzę.

4) Szkolenia i budowanie potencjału

Staje się coraz bardziej oczywiste, że w działalności pozarządowej nie wystarczą dobre intencje. Równie ważne jest wykazywanie się rezultatami. To z kolei wymaga inwestowania w budowanie potencjału organizacyjnego. Jest to niekończący się proces, którego efektów nie można spodziewać się z dnia na dzień.

Choć każda organizacja musi ostatecznie wziąć odpowiedzialność za własny rozwój, organizacje infrastrukturalne i wspierające mogą tu wiele wnieść. W szczególności mogą one:

- wypracować procedury, dzięki którym wszystkie zainteresowane strony – np. liderzy sektora, trenerzy i środowiska akademickie – będą mogły uczestniczyć w definiowaniu priorytetowych w danym kraju potrzeb szkoleniowych,
- gromadzić i upowszechniać informacje o dostępnych szkoleniach oraz o możliwościach i zasobach pomocy technicznej,
- pomagać w organizowaniu szkoleń tam, gdzie obecnie nie są one dostępne,
- ułatwiać wymianę informacji i współpracę między organizacjami działającymi na tym samym polu, by udoskonalić sposób zarządzania i podnieść efektywność organizacyjną,
- promować rozprzestrzenianie się nowych technologii (np. internetu), jak również pomagać organizacjom w tworzeniu mechanizmów komunikacji, dzięki którym będą one mogły otrzymywać informacje o dobrych praktykach organizacyjnych i metodach efektywnego zarządzania,
- promować opracowywanie i upowszechnianie informacji o „dobrych praktykach” w zarządzaniu organizacją pozarządową, nagłaśniać i popierać efektywne zarządzanie,

- zachęcać fundatorów, by wspierali budowanie potencjału organizacyjnego i doskonalenia sposobu zarządzania instytucjami społeczeństwa obywatelskiego.

5) Kodeks etyczny

Od organizacji pozarządowych oczekuje się, że w swoich działaniach będą transparentne i godne zaufania. Spełnienie tych oczekiwań najczęściej gwarantuje sformułowanie kodeksu etycznego, kierującego zachowaniem organizacji w takich sprawach, jak jawność, przejrzystość i konflikt interesów. Takie kodeksy niejednokrotnie wyprzedzają rozwiązania „przyciężkich” regulacji prawnych, pozwalają uniknąć niepotrzebnego wpływu państwa na działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego i przyczyniają się do budowania zaufania społecznego wobec sektora. Organizacje infrastrukturalne często są bardzo pomocne w tworzeniu kodeksów etycznych, ponieważ:

- gromadzą kodeksy opracowane przez swoje organizacje członkowskie lub przez organizacje w innych krajach i udostępniają je całemu sektorowi,
- ustalają procedury, dzięki którym można opracować własne zasady etycznego postępowania oraz
- wypracowują procedury monitorowania, jak w praktyce przestrzega się owych kodeksów.

6) Usługi

Organizacje infrastrukturalne oprócz oferty szkoleniowej i zasobów informacyjnych mają do zaproponowania także inne rodzaje usług potrzebnych organizacjom pozarządowym. Realizując je mogą wykorzystać siłę nabywczą wynikającą z połączenia zasobów swoich świadczeniobiorców i w ten sposób osiągnąć oszczędności na poziomie, który byłby nieosiągalny dla pojedynczych organizacji. Dodatkowo są w stanie przeprowadzić wspólne poszukiwania kluczowych produktów lub usług i tym samym uchronić swoich członków przed ponoszeniem kosztów wiążących się np. z zakupem skomplikowanego sprzętu lub usług. Organizacje infrastrukturalne mogą zaproponować m.in.:

- ubezpieczenia, w tym ubezpieczenia dyrektorów, zdrowotne i na wypadek utraty pracy,

- technologie biurowe,
- oprogramowanie komputerowe oraz skład komputerowy,
- wyposażenie biurowe.

II. BARIERY W ROZWOJU INSTYTUCJI INFRASTRUKTURALNYCH

Z wielu różnych powodów organizacje infrastrukturalne niejednokrotnie trudno jest tworzyć i wspierać, pomimo ich potencjalnej roli i wkładu we wzmacnianie sektora non-profit.

1) Wąskie myślenie

Pojedynczym organizacjom często brakuje ogólnej wizji sektora, jego zróżnicowania i potrzeb. Mają także zbyt mało czasu, by wycofać się na chwilę z bieżącej działalności i przemyśleć szerszy kontekst społeczeństwa obywatelskiego jako całości. Poza tym brakuje im wspólnej terminologii, by wyjaśnić konkretne, łączące je kwestie. Niektóre z nich nie są wciąż przekonane, że poświęcanie czasu, pieniędzy oraz innych zasobów na rzecz instytucji infrastrukturalnej ma sens, inne zaś są po prostu niechętne zmianom, nie chcą pracować w inny, nowy sposób.

2) Rozbieżność celów i perspektyw

Instytucje pozarządowe często nie potrafią osiągnąć zgody co do priorytetów i kierunków działania organizacji infrastrukturalnych, różnią się bowiem celami i punktem widzenia. Z tego powodu organizacjom infrastrukturalnym trudno jest działać w zgodzie ze wszystkimi. Poszczególne organizacje mogą się obawiać, że na skutek związania się z instytucją wspierającą będą kojarzone z działaniami lub stanowiskami, z którymi się nie zgadzają, albo z organizacjami znajdującymi się po przeciwnej stronie podziałów politycznych i kulturowych. Ponadto fundacje grantodawcze często odczuwają sytuację powiązania z grantobiorcami w jednej organizacji jako niezręczną, obawiając się, że spotkania organizacyjne staną się polem wywierania nacisków.

3) Groźba utraty różnorodności lub izolacji od organizacji podstawowych

Niektórzy obawiają się, że powstanie organizacji infrastrukturalnych spowoduje, iż społeczeństwo obywatelskie stanie się zbyt homogenicz-

ne i konformistyczne. Boją się, że te organizacje mogą narzucić program swoim członkom lub posłużyć strukturom państwowym czy też biznesowym jako narzędzia do przejęcia kontroli nad organizacjami, tłumiąc tym samym innowacyjność sektora i jego umiejętność reagowania na pojawiające się potrzeby. Wyraża się także obawy, że organizacje infrastrukturalne mogą utracić kontakt ze swoimi członkami i uniezależnić się od nich, zaspokajając raczej własne potrzeby.

4) Koszty i problem „gapowiczów”

Organizacje infrastrukturalne oznaczają dla instytucji non-profit znaczne koszty, zarówno pod względem finansowym, jak i zaangażowania personelu. Trzeba ocenić, jak te koszty mają się do korzyści oferowanych w zamian. Niektórych organizacji po prostu nie stać na członkostwo w organizacji infrastrukturalnej lub korzystanie z jej oferty. Inne zaś przekonują się, że mogą zebrać plony wypracowane przez infrastrukturę nie ponosząc żadnych kosztów. Tacy „gapowicze” mogą nieomal zniweczyć wysiłek utrzymania organizacji wspierających.

5) Trudny początek

Organizacjom infrastrukturalnym na starcie ich działalności brakuje niekiedy personelu lub możliwości zebrania potrzebnego wsparcia od potencjalnych członków. Brak informacji może jeszcze pogorszyć sytuację, utrudniając wytworzenie „masy krytycznej”, niezbędnej, by założyć i wspierać takie organizacje. Ich tworzenie oraz obsadzenie personelem wymaga od potencjalnych członków wizji i „skoku zaufania”, a niejednokrotnie trudno jest znaleźć wystarczającą liczbę organizacji do wykonania takiego skoku.

III. ZALECENIA

1) Podstawowa potrzeba

Mimo swoich ograniczeń organizacje infrastrukturalne mogą odgrywać ważną rolę w rozwoju silnego i efektywnego społeczeństwa obywatelskiego. Są one niezbędne, by:

- inicjować nawiązywanie kontaktów między różnymi aktorami sektora pozarządowego, co pomaga budować wspólne systemy wartości, tworzyć podstawy wspólnych działań i określać wspólne

- interesy, by w oparciu o nie rozwijać dalszą działalność,
- promować publiczny wizerunek sektora oraz jego istnienie w świadomości społecznej,
 - tworzyć (lub poprawiać) sprzyjające warunki dla organizacji non-profit, włączając w to uwarunkowania prawne oraz szersze relacje z sektorem prywatnym i publicznym,
 - stymulować partnerstwo zarówno w sektorze, jak i między sektorami,
 - zwiększać potencjał operacyjny sektora, zarówno profesjonalny, jak i ten związany z opracowywaniem kodeksów etycznych,
 - popierać szeroko rozumianą kulturę uczestnictwa obywatelskiego, tolerancji i zrozumienia.

2) Jedna czy wiele organizacji?

Chociaż organizacje infrastrukturalne są niezwykle potrzebne w sektorze non-profit, niekoniecznie oznacza to, że odpowiedzią na tę potrzebę musi być jedna organizacja. Przeciwnie, istnieje możliwość powoływania różnych organizacji do spełniania różnych funkcji – np. budowania potencjału organizacyjnego, promocji badań, rzecznictwa i reprezentacji na forum publicznym. Dodatkowo organizacje służące ogólnie całemu sektorowi mogą być uzupełniane o organizacje branżowe, obsługujące konkretne pola działania (np. zdrowie, pomoc dzieciom i ekologia); konkretne typy organizacji, takie jak fundacje i stowarzyszenia², lub konkretne rejony geograficzne. Taki pluralizm może osłabić lęk, że jedna nadrzędna organizacja narzuci swoją wolę całemu sektorowi lub stanie się narzędziem sprawowania nad nim kontroli przez rząd czy też biznes.

3) Przejście od stanu obecnego do zrealizowania celu

Biorąc pod uwagę wątpliwości, jakie są artykułowane pod adresem organizacji infrastrukturalnych, mądrze byłoby tworzyć je stopniowo. Można zacząć od nieformalnych uzgodnień między uczestniczącymi w tym procesie organizacjami i z czasem je formalizować, w miarę, jak rośnie doświadczenie wspólnego działania, a organizacje zaczynają przywykać do współpracy ze sobą. Ponadto trzeba starać się zakorzenić organizacje infrastrukturalne w realiach lokalnego społeczeństwa obywatelskiego,

² Termin „fundacja” ma odmienne znaczenie w różnych krajach. W niektórych państwach różnice między fundacjami a stowarzyszeniami są drobne, w innych zaś fundamentalne.

by raczej z niego wyrastały, niż zostały mu narzucone z zewnątrz. Jednak we wczesnych etapach istnienia takich organizacji konieczna jest czasem zewnętrzna zachęta i zewnętrzne katalizatory, by przezwyciężyć napięcia i niepokoje, jakie często występują na poziomie lokalnym.

4) Reprezentatywność i reagowanie na potrzeby

Aby zapewnić sobie skuteczność, organizacje infrastrukturalne muszą zwrócić szczególną uwagę na jasne zdefiniowanie swojej roli, na działanie w przejrzysty i wiarygodny sposób, na wyjaśnienie, kogo reprezentują, na w pełni demokratyczne funkcjonowanie; na otwartość w polityce członkowskiej; na to, by unikać zdominowania przez największe organizacje; i wreszcie na regularne sprawdzanie aktualności własnego „mandatu”, by się upewnić, że stanowią autentyczny głos podmiotów, do których reprezentowania pretendują.

IV. WNIOSKI

Zakładanie i działanie efektywnych „organizacji strukturalnych” to szczególnie delikatne zadanie spośród tych, przed którymi stają instytucje społeczeństwa obywatelskiego, a jednocześnie jedno z najważniejszych. Pomimo przeszkód i trudności, z jakimi często zmagają się tego typu organizacje, mogą one odegrać kluczową rolę we wzmacnianiu spójnego wizerunku sektora i przełamywaniu najbardziej rozpowszechnionych stereotypów. Mogą się też przyczynić do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego bardziej bezpośrednio – promując życzliwy klimat prawny i podatkowy, propagując szkolenia, budowanie potencjału organizacyjnego i podstawowych badań, a także wspierając organizacje i wzmacniając głos sektora. Z tych powodów budowanie infrastruktury organizacyjnej sektora staje się priorytetem tak samo ważnym, jak budowanie organizacji podstawowych. W istocie te dwa procesy wzajemnie się wzmacniają.

Przyjęto 4 lipca 2002, w Stambule, w Turcji

Przedruk z „Poza rządami ponad granicami. Deklaracje Programu Johns Hopkins International Fellows in Philanthropy”, Fundusz Współpracy, Warszawa 2004

© Copyright polskiego tłumaczenia Fundusz Współpracy.

Izba Przedsiębiorstw Społecznych a Projekt Długofalowej Polityki Rozwoju Ekonomii Społecznej¹

czyli spór: społeczna czy administracyjna wizja ES

W ramach spotkań i dyskusji Izby od samego początku pojawiły się głosy, że dotychczasowa polityka nie przynosi efektów² i konieczne jest nowe spojrzenie na miejsce i rolę ekonomii społecznej w Polsce, a także krytyczne przyjrzenie się wpływowi administracji na jej funkcjonowanie. Dlatego też w ramach prac Izby Przedsiębiorstw Społecznych podjęliśmy próbę określenia możliwych, pozytywnych scenariuszy rozwoju ES i włączenia się w dyskusję nad redefinicją założeń polityki publicznej państwa w tym zakresie.

I. Scenariusze rozwoju

W ramach prac warsztatowych (15-17 marca 2011 r. w Krakowie) uczestnicy spotkania próbowali określić czynniki, które w największym stopniu wpływają na przyszłość ekonomii społecznej. Za takie uznali:

- rozwój usług na rynku lokalnym,
- rozszerzenie stosowania klauzul społecznych,
- rozszerzenie interwencji publicznych,
- tworzenie sprzyjającego otoczenia prawnego,
- zmiany w postawach,
- zmiany wizerunku ES,

¹ Projekt z czerwca 2011.

² Por. np. Piotr Frączak, Myślenie o przyszłości ekonomii społecznej w Polsce, *Federalista* nr 5/2011.

- rozwój współpracy z samorządem,
- rozwój współpracy wewnątrz sektora ES.

Co ciekawe, uczestnicy zgodzili się, że

- konsekwencje zmian prawa są w dużej mierze nieprzewidywalne, a proponowana ustawa o przedsiębiorczości społecznej może przynieść tyle pożytku, co szkody. Zgodzono się, że obecne prawo umożliwia działalność ES i że stabilne prawo (a nie ciągle jego „ulepszania”) sprzyjać będzie rozwojowi przedsiębiorstw społecznych;
- zmiany postaw, choć w zasadzie kluczowe, są też trudne do przewidzenia (zależą od wielu zmiennych) i zachodzą w dłuższym horyzoncie czasowym (liczonym w dekadach). Dlatego też zdecydowano się nie dyskutować o otoczeniu prawnym i o zmianie postaw – jako drugorzędnych wobec tego, co można zrobić dla ekonomii społecznej tu i teraz. Ostatecznie wszystkie pozostałe czynniki zostały zgrupowane w trzy możliwe scenariusze, które wydają się być nadzieją polskiej ekonomii społecznej. Te trzy scenariusze zostały określone jako „lokalnie i społecznie”, „ekonomia społeczna na miarę” i „razem skuteczniej”.

Lokalnie i społecznie	Ekonomia na miarę	Razem skuteczniej
Oparcie się na działaniach zakorzenionych w społeczności lokalnej i nastawienie na kwestie społeczne/aktywność lokalną/lokalny rynek wewnętrzny	Oparcie się na własnych usługach i produktach, odpowiadających potrzebom nabywców/odbiorców i możliwościom usługodawców/wytwórców	Oparcie się na partnerstwie i solidarności/zaufaniu jako sposobie zdobywania przewag rynkowych
Główne czynniki: Rozwój usług na rynku lokalnym; Rozwój klauzul społecznych; Rozwój interwencji publicznych; Rozwój współpracy z samorządem; Rozwój działalności gospodarczej nastawionej na rozwiązywanie problemów (realizację celów społecznych) oraz wykorzystanie potencjału społeczności lokalnej.	Główne czynniki: Zmiany wizerunku ES; Samoświadomość PES; Specjalizacja PES w określonych produktach/usługach; Wzmocnienie konkurencyjności świadczonych usług/produkowanych dóbr.	Główne czynniki: Rozwój współpracy wewnątrz sektora ES; Umiejętność wykorzystywania „niekomercyjnych przewag rynkowych” i zasady pomocniczości do podejmowania nowych obszarów działania od samorządu i przedsiębiorstw.
ES jest zakorzeniona lokalnie i chodzi tu nie tylko o obszar działania, ale przede wszystkim o źródło finansowania. To rozwój lokalnego popytu na usługi PES może się przyczynić do rzeczywistego rozwoju.	ES jest zakładnikiem swoich produktów i usług, to od podaży (ilości i jakości) zależeć będzie jej przyszłość. Dobra usługa czy dobre przedmioty wyprodukowane w PES zadecydują o ich miejscu na rynku.	ES jest w istocie próbą tworzenia enklaw gospodarki społecznej, gdzie obowiązują inne zasady funkcjonowania. Aby więc takie formy gospodarowania społecznego się rozwijały, potrzebne są wzajemne powiązania, sieci, współpraca.
Wymaga to rzeczywistej zmiany podejścia (świadomości) na poziomie władz lokalnych, a nie narzucania rozwiązań. Świadomość instytucjonalnych zleceniodawców ³ dokonujących ostatecznego wyboru produktu jest warunkiem rozwoju PES.	Wymaga to rzeczywistej zmiany podejścia (świadomości) na poziomie przedsiębiorstw społecznych, a także społecznego odbioru samych przedsiębiorstw, jak i tego, co oferują.	Wymaga to z jednej strony ilościowego rozwoju PES, z drugiej odmiennej od dotychczasowej filozofii działania, od mechanizmów konkurencji na rzecz współdziałania.

³ Oczywiście świadomość konsumentów indywidualnych też jest niesłychanie ważna, ale jej zmiana wiąże się w dużej mierze ze zmianami postaw, które prawdopodobnie nie wpłyną wyraźnie w krótkim okresie na rozwój ekonomii społecznej.

Wyraźnie widać, że te trzy scenariusze – choć w zasadzie niesprzeczne – wymagają zmiany podejścia do ekonomii społecznej. Jednak ta zmiana dotyczy w różnych scenariuszach różnych interesariuszy. Konieczna jest zmiana ze strony samorządowców i administracji samorządowej, bo tylko w ten sposób może powstać znaczący popyt na usługi i produkty PES. Potrzebna jest zmiana także ze strony samych zainteresowanych, osób zaangażowanych w działalność przedsiębiorstw społecznych. Tu konieczne jest zwiększenie podaży usług i produktów odpowiadających na istniejące zapotrzebowanie. Możliwa jest także zmiana w całym sektorze ekonomii społecznej, która spowoduje, że podstawą sukcesów będzie nie jednostkowy sukces konkretnych przedsiębiorstw w ramach wolnego rynku (czyli raczej konkurencja, i to także pomiędzy PES, niż współpraca), ale tworzenie się sieci, konsorcjów czy klastrów (raczej współpraca niż konkurencja), alterantycznych czy równoległych do tradycyjnych rozwiązań. Tak więc podstawowymi potrzebami, które umożliwią rozwój ES, według scenariuszy są:

- zwiększenie popytu lokalnego na usługi i produkty ekonomii społecznej,
- zwiększenie podaży usług i produktów ekonomii społecznej poszukiwanych na rynku,
- stworzenie systemu ekonomicznej współpracy przedsiębiorstw społecznych (budowa gospodarki społecznej).

II. Zasadnicze wątpliwości w kwestii rządowej Strategii Wspierania Kapitału Społecznego i Długofalowej Polityki

W ramach prac Izby próbowaliśmy (spotkanie w Białoleścu 19-20 maja 2011 roku) wypracowane wcześniej założenia przełożyć (w ramach konsultacji społecznych) na zapisy Strategii, które mogłyby być podstawą do tworzenia nowej wizji rozwoju ekonomii społecznej w Polsce. Szczególnie domagaliśmy się, aby czysto socjalne podejście do ekonomii społecznej rozbudować o wspieranie rozwoju przedsiębiorczości społecznej jako sposobu rozwiązywania problemów społecznych. Niestety większość naszych uwag została odrzucona. Być może oznacza to, że administracja ma bardzo jasną wizję rozwoju ekonomii społecznej, albo też tylko próbuje dostosować coraz to nowe instrumenty do dotychcza-

sowych koncepcji i praktyk. Dlatego warto pokazać, na czym polegają zasadnicze różnice pomiędzy tymi wizjami:

1. Czy ekonomię społeczną można rozwijać dla realizacji polityk publicznych?

Podstawową różnicą między oboma podejściami, którą należy podkreślić, jest kwestia tego, po co ma powstać ekonomia społeczna w Polsce. Czy jest to sposób na samoorganizację i zaspokajanie przez określone grupy (nie tylko wykluczone z rynku pracy) ich potrzeb, czy też jest to sposób na rozwiązywanie niektórych problemów społecznych państwa? Wydaje się, że założenia przyjęte przez administrację są jednoznaczne. Długofalowa polityka „zgodnie z przyjętymi założeniami ma wspierać koordynację działań podejmowanych w ramach różnych polityk publicznych, w sposób jasny wyznaczać cele i główne kierunki działań, zapewniać ich spójność i kompleksowość” (DPRES). I niby w porządku, z jednym ale... Czym innym jest budowanie instytucji, które wypełniałyby funkcje publiczne, a czym innym włączanie oddolnych, spontanicznych inicjatyw w realizowanie publicznych celów. Jeżeli polityką państwa jest powołanie mniej lub bardziej doraźnych instytucji dla rozwiązania problemów, to niech to wykona w ramach własnych struktur lub też zleci – zleci, powtarzam – komuś innemu. Ale to nie jest żadna ekonomia społeczna, tylko zwykła polityka państwa. W sytuacji gdy w Polsce jeszcze nie istnieje gospodarka społeczna rozumiana jako wystarczająca liczba podmiotów ekonomii społecznej, która może stanowić znaczącą siłę gospodarczą (także w realizacji polityk publicznych), interwencja państwa w budujące się struktury może raczej zaszkodzić, niż pomóc. Trzeba się zdecydować, czy realizować politykę państwa, czy wspierać ekonomię społeczną, **bo to nie to samo**, chyba że celem polityki państwa jest silna, niezależna od państwa, oparta na oddolnej aktywności ekonomia społeczna. Niezależna, tzn. sama formułująca swoje cele i zasady działania. Ale na razie nic na to nie wskazuje.

2. Czy ekonomia społeczna może rozwijać się bez redystrybucji zysku?

Kolejnym problemem, z jakim borykamy się konfrontując nasze przeświadczenia z wizją administracji, jest kwestia definicji. Definicja, którą posługuje się administracja, jest wyraźnie zawężająca. Widać to w projekcie ustawy o przedsiębiorczości społecznej, ale także w innych doku-

mentach rządowych. Do ekonomii społecznej należą: „spółdzielnie socjalne, organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą, spółki non profit, zakłady aktywności zawodowej oraz centra integracji społecznej” (DPRES). Dlaczego? Bo nie dystrybuują zysku. Administracja nie korzysta wyraźnie z finansowanych z EQUAL-a badań (np. w ramach projektu „Polski model ekonomii społecznej” czy „Tu jest praca”), wyraźnie pokazujących na ruch tradycyjnych spółdzielni jako największy sektor ekonomii społecznej. Zrozumiałe jest, że administracja z niepewnością podchodzi do instytucji generujących i redystrybuujących (w ograniczonym zakresie) zysk, że ma wątpliwości co do części spółdzielni, które nawyki działania wypracowały w okresie realnego socjalizmu. Ale jeżeli chcemy mieć przedsiębiorczość społeczną, nie możemy zawęzić się tylko do grupy zatrudnienia socjalnego. Bo tylko rozwój szeroko rozumianej ekonomii społecznej da możliwość i siłę działania także takim instytucjom, jak spółdzielnie socjalne.

3. Czy ekonomia społeczna może rozwijać się bez rozwoju społecznej własności?

Z podobnych przyczyn jak te wymienione w punkcie powyżej wynika niezrozumienie kwestii własności społecznej. Pomijając już problem tego, że majątek przedwojennych (a czasem i przedzaborowych) organizacji w znacznym stopniu przepadł, i tak administracja często nie chce słyszeć o sytuacji, gdy organizacje na działalności społecznej budują majątek. A przecież jedną z podstawowych cech przedsiębiorstwa społecznego powinno być tworzenie własności wspólnej – funduszu zasobowego, statutowego, kapitału rozwojowego. Chodzi o majątek, który staje się wspólny (jest niepodzielny). Zasada, że wspólny majątek spółdzielni nie może być rozdzielony między członków, a najwyżej przekazany innej inicjatywie o podobnym celu, to wielka zdobycz ruchu spółdzielczego na świecie. W Polsce jednak po 1989 roku (ustawa o spółdzielczości, choć nowelizowana, uchwalona została w stanie wojennym) została ograniczona, ostatnio umożliwiono nawet spółdzielniom pracy przekształcanie się w spółki. Majątek społeczny w obszarze spółdzielni kurczy się zamiast rozrastać. Problem ten dotyczy także organizacji pozarządowych, które, jak się niektórym wydaje, powinny wspierać działalność państwa, a nie tworzyć własne zasoby. A przecież przekazywanie majątku publicznego na działalność pożytku publicznego powinno być

normą. Niesprzedane w przetargach nieruchomości, niszczące zabytki powinny być – oczywiście przy zapewnieniu wykorzystania ich na cele społeczne – przekazywane organizacjom. A jednak większość organizacji pozarządowych w Polsce nie ma majątku trwałego, nie ma też najczęściej wystarczających środków finansowych, by się rozwijać. A bez majątku, stabilnej podstawy funkcjonowania, nie da się robić biznesu, a tym bardziej biznesu społecznego.

4. Rozumienie działalności gospodarczej

Kolejnym obszarem, który może odróżniać podejścia do ekonomii społecznej, może być, czy wręcz powinno być, rozumienie działalności gospodarczej. Twarde rozumienie działalności gospodarczej jako działań nastawionych na zysk w wielu wypadkach nie pasuje do idei ekonomii społecznej. Przedsiębiorstwa społeczne chcą często uzyskiwać przychody przy okazji prowadzenia działalności statutowej (trzeba popracować nad rozumieniem odpłatnej działalności pożytku publicznego), przy oszczędzaniu wydatków na cele społeczne, realizując zadania zlecone przez administrację. To jest obszar, w którym ekonomia społeczna powinna się rozwijać. Ale hamuje to restrykcyjne rozumienie działalności gospodarczej, w którym wszelkie działania przynoszące przychód traktuje się podejrzliwie, co w konsekwencji oznacza braki nadwyżek przy działalności odpłatnej, konieczność wkładu własnego, brak możliwości pokrywania kosztów pośrednich, czy w końcu brak możliwości przeznaczenia części przychodu (np. z oszczędności) na rozwój (np. budowanie własności społecznej). Typowa działalność produkcyjna czy usługowa (o ile nie dotyczy swoistych nisz rynkowych) nie jest charakterystyczna dla ekonomii społecznej i z tego powodu powinna być czymś dodatkowym, czymś, co czasem może być traktowane jako forma nieuczciwej konkurencji.

5. Region czy wspólnota lokalna?

Jedną z widocznych różnic w podejściu do ekonomii społecznej pomiędzy myśleniem „rządowym” a „pozarządowym” jest kwestia, na jakim poziomie tworzą się warunki do budowania ekonomii społecznej. W politykach publicznych jest to przede wszystkim poziom krajowy i regionalny. Traktowanie ekonomii społecznej jako ważnego elementu rozwoju regionalnego jest dla strategii i długofalowej polityki kluczo-

we. Stąd regionalne i międzyregionalne patrzeć na system wsparcia dla ekonomii społecznej, choć sam MPiPS we wspieraniu organizacji pozarządowych (np. 5.4.2) od poziomu regionalnego dawno odszedł. Dlaczego to nie dotyczy ES? Wynika to zapewne z dwóch powodów: (1) na politykę samorządów lokalnych administracja centralna nie ma dużego wpływu, (2) podmiotów ekonomii społecznej jest ciągle niewiele (jeden ze wskaźników długofalowej polityki mierzy sukces procentem „powiatów, w których działa przynajmniej jedno przedsiębiorstwo społeczne” DPRES). Jednak region nie jest głównym partnerem dla rozwijających się przedsiębiorstw społecznych. Ani samorząd województwa nie jest jeszcze w stanie docenić roli przedsiębiorczości społecznej, ani przedsiębiorstwa społeczne nie bardzo jeszcze mają potencjał, aby działać we współpracy ze służbami wojewódzkimi. Zapleczem i podstawą działania ekonomii społecznej będzie głównie wspólnota lokalna. Działania na poziomie województw w niewielkim tylko stopniu mogą przyczynić się do rozwoju ekonomii społecznej. Na co dotychczasowe doświadczenia z 7.2.2. są najlepszym dowodem.

6. Centralizacja i uniformizacja czy różnorodność i oddolność?

Na koniec jeszcze jeden ważny element, który zasadniczo różni podejście oparte na społecznej wizji ekonomii społecznej od podejścia administracyjnego. To kwestia systemu wsparcia. Pomijając fakt, że chcąc w dużej mierze pozbyć się problemów ze wspieraniem ze środków publicznych działalności gospodarczej, administracja chętnie przekazuje stosunkowo dużo środków pomocowych nie na wspieranie ekonomii społecznej, a na wspieranie wsparcia dla ekonomii społecznej. Jednak odgórnny charakter tej koncepcji w zestawieniu ze słabą kondycją sektora ekonomii społecznej okazuje się nieskuteczny. Administracja próbuje więc nałożyć dodatkowe wymogi formalne, które wymuszają wyższą jakość usług. Tak więc w systemie następuje tendencja do centralizacji (Centra Ekonomii Społecznej na poziomie ponadregionalnym, centralny ośrodek w Ministerstwie Pracy) i uniformizacji (w postaci certyfikacji ośrodków wsparcia). Wydaje się, że takie podejście kłóci się z ideą ekonomii społecznej, która z założenia powinna opierać się na oddolności, różnorodności i samoorganizacji. Narzucone rozwiązania powodować mogą jedynie ograniczanie rozwoju – z założenia – obywatelskich, twórczych i innowacyjnych inicjatyw.

III. Wnioski

Zarówno Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, jak i Długofalowa Polityka Rozwoju Ekonomii Społecznej nie spełniają wymogów strategicznych, które mogłyby w jakościowy sposób zmienić dotychczasowe podejście do ekonomii społecznej i w znaczący sposób przyczynić się do jej rozwoju w Polsce. Konieczne są zmiany w założeniach tej polityki oraz w podejściu tak administracji publicznej, jak i samych podmiotów ekonomii społecznej. W innym wypadku tworzenie kolejnych dokumentów strategicznych będzie nadal tylko uzasadnianiem planowanych działań administracji, a nie rzeczywistym myśleniem o zmianie społecznej. Oznacza to, że rozwój ekonomii społecznej w Polsce zależeć będzie w dużym stopniu od samoorganizacji sektora społecznego, podejmowania własnych inicjatyw, które wykraczać będą poza zbyt ciasne ramy planowanych polityk publicznych. Wiele działań jest możliwych bez żadnych zmian prawnych i bez bezpośredniego wsparcia publicznego, o ile polityka rządu nie będzie promować (i finansować) działań pozornych (promocyjnych) i krótkotrwałych, wypierających niełatwe, nastawione długofalowo inicjatywy.

Dodatkowo kwestią, która powinna być przedmiotem szczególnej troski, jest takie przygotowanie zasad finansowania ES w przyszłym okresie programowania, aby nie kontynuować tych działań, które okazały się nieskuteczne lub niedostatecznie skuteczne, ale aby przygotować takie narzędzia, które zmienią ilościowo i jakościowo ekonomię społeczną w Polsce.

(opr. pf)

**„Zarządzanie niepełnosprawnością
– wolontariat i ekonomia społeczna”
29.06-1.07.2011 r. Klaudyn pod Warszawą**

Trzecie, ostatnie szkolenie z cyklu „Przedsiębiorczość społeczna organizacji pozarządowych – od wolontariatu do rzecznictwa” organizowane przez OFOP.





Stanowisko Izby Przedsiębiorstw Społecznych w sprawie systemu społecznej i zawodowej rehabilitacji osób niepełnosprawnych

Izba Przedsiębiorstw Społecznych przy Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, jako struktura chcąca reprezentować zrzeszone w OFOP-ie organizacje zajmujące się m.in. rehabilitacją społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych oraz organizacje wspierające ekonomię społeczną, z zaniepokojeniem przygląda się działaniom rządu RP w sprawie problemów osób niepełnosprawnych. Uważamy, że szeroko rozumiana ekonomia społeczna, w tym działania organizacji pozarządowych, może być jednym z głównych czynników zapewniającym spójność i integrację społeczną. Jednak bez sprawnego, prostego i przejrzystego systemu wsparcia publicznego dla takich działań wysilek organizacji pozarządowych może być zmarnotrawiony.

Zaniepokojenie nasze budzi przede wszystkim tryb pracy rządu nad aktami prawnymi w zakresie wsparcia rehabilitacji, aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych oraz efekty ostatnich zmian w prawie (w tym decyzja o likwidacji PFRON-u – która to decyzja przez planowane *vacatio legis* wprowadza stan permanentnej niepewności co do dalszego funkcjonowania organizacji działających w tym obszarze). Będzie to mieć negatywny wpływ na działalność organizacji pozarządowych i funkcjonowanie osób niepełnosprawnych, na rzecz których te pracują. Z drugiej strony, od lat nierozwiązane problemy (np. funkcjonowanie części zakładów pracy chronionej) powodują, że cały system jest niewydolny i mimo przeznaczania na działalność wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych stosunkowo dużych środków Polska ma jeden z najniższych w Europie odsetek zatrudnionych osób niepełnosprawnych.

Dlatego zwracamy się do odpowiedzialnych za tę kwestię urzędów i instytucji oraz wszystkich zainteresowanych inicjatyw obywatelskich o podjęcie debaty na temat systemowych zmian, które usprawnią system i umożliwią rzeczywiste rozwiązanie problemów niepełnosprawnych. Debatę tę trzeba rozpocząć już dziś, tak aby za dwa lata (gdy skończy się planowane *vacatio legis* dla przepisów rozwiązujących PFRON) Polska miała spójny, dobrze skonsultowany ze wszystkimi środowiskami system wsparcia integracji osób niepełnosprawnych.

Podpisali się:

Piotr Frączak – Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Zenon Matuszko – Fundacja Rozwoju Ekonomii Społecznej w Wałbrzychu, Katarzyna Sadło i Beata Juraszek-Kopacz – Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Rafał Krenz – Stowarzyszenie CAL, Waldemar Weihs – Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych

Do wiadomości:

Stała Konferencja Ekonomii Społecznej

**Od społeczeństwa
podziemnego
do ustawy
o stowarzyszeniach**

• Społeczeństwo podziemne	164
• Stanowisko w sprawie reform politycznych	168
• Protokół końcowy grupy roboczej okrągłego stołu ds. stowarzyszeń	171
• Asocjacje 1989-1990	175
• Ludziom z wyobraźnią	176
• Początek długiej drogi	180
• Trudne dobrego początki	184

SPOŁECZEŃSTWO PODZIEMNE

WSTĘPNE ZAŁOŻENIA DEKLARACJI PROGRAMOWEJ

TKK NSZZ „SOLIDARNOŚĆ”

(Tygodnik Mazowsze nr 22 z 28 lipca 1982 r.)

TKK poddaje pod szeroką społeczną dyskusję wstępne założenia deklaracji „Społeczeństwo Podziemne”.

1. Doświadczenia ośmiu miesięcy uczą, że walka o nasze cele wymaga powszechnego udziału społeczeństwa świadomego swych niezbywalnych praw i zorganizowanego do długofalowego działania. Wojna władzy ze społeczeństwem trwa – zmienia się tylko taktyka. Dziś władze formalnie walczą z NSZZ „Solidarność”, faktycznie jednak, kwestionując porozumienia sierpniowe, godzą w podstawowe interesy społeczeństwa. Pod osłoną stanu wojennego likwiduje się zdobytą po Sierpniu niezależność organizacji, a dyspozycyjny Sejm uchwała ustawy odbierające to, co uzyskaliśmy w okresie przedgrudniowym. Społeczeństwo pozbawione zostało możliwości niezależnego działania i aktywnego kształtowania życia politycznego. Władze dążą do stworzenia porządku polityczno-prawnego, w którym jakiegokolwiek niezależne działania społeczne będą niemożliwe. Wszystkie decyzje czy obietnice mają na celu jedynie zyskanie na czasie: władza spodziewa się, że społeczeństwo zmęczone walką o byt i pozbawione perspektyw zrezygnuje z programu reformy, pogodzi się z utratą podmiotowości.

TKK konsekwentnie stoi na stanowisku, że tylko ugoda społeczna umożliwi Polsce wyjście z obecnego kryzysu. Propozycje ugody zostały już przez Związek, Kościół i różne grupy społeczne przedstawione. Odpowiedzią był mur milczenia. Władza żąda jedynie spokoju, czyli posłuszeństwa i pracy. Pracy w warunkach marnotrawstwa i wyzysku.

2. Naszym celem jest budowa społeczeństwa samorządnego – Samorządnej Rzeczypospolitej – zgodnie z programem przyjętym na I KZD NSZZ „Solidarność”. W obecnej sytuacji dojść do tego celu możemy tylko przez ruch społeczeństwa podziemnego.

TKK wzywa do organizowania powszechnego ruchu oporu i tworzenia społeczeństwa podziemnego. Ruch ten powinien objąć rozmaite obszary życia i aktywności społecznej, wszystkie grupy i środowiska, miasto i wieś. Jest to podstawowym warunkiem jego siły, gdyż uniemożliwi władzy tworzenie i utrwalenie podziałów antagonizujących społeczeństwo. Podziemny ruch oporu musi zmniejszyć poczucie osamotnienia jednostki, musi uczyć zbiorowego działania, umacniać świadomość, że tylko dzięki samoorganizacji i własnej inicjatywie możemy osiągnąć nasze cele. Musi ukazywać społeczeństwu tkwiącą w nim siłę.

3. Społeczeństwo podziemne powinno przede wszystkim:
 - a) uniemożliwić działania władz zmierzające do rozbicia społeczeństwa,
 - b) wykształcić zdolność samoorganizowania się i samoobrony,
 - c) podnosić poziom kultury politycznej i przygotować społeczeństwo do życia w demokratycznej Polsce.
4. Ruch społeczeństwa podziemnego tworzą grupy zorganizowane w strukturach zakładowych i środowiskach zawodowych, w osiedlach bądź w kręgach przyjaciół. Charakter, zakres i formy działania każdej grupy zależą od jej możliwości.
5. Szczególną uwagę należy zwrócić na młodzież. Na niej, z natury najbardziej ofiarnej i bezkompromisowej, spoczywa i nadal spoczywać będzie ciężar organizowania różnych form oporu. Masowy udział młodzieży w ruchu społeczeństwa podziemnego będzie zapowiedzią naszego zwycięstwa.
6. Każdy uczestnik grupy powinien znaleźć możliwość działania w ramach społeczeństwa podziemnego. Jest w nim miejsce dla wszystkich, którzy akceptują nasz program. W ruchu społeczeństwa podziemnego nie ma spraw małych i wielkich – liczy się suma postaw i działań świadczących o niezależności myśli, gotowości do pracy organizacyjnej czy niesienia pomocy potrzebującym. Liczy się konsekwencja, upór i odwaga w walce – gdy będzie ona konieczna.

7. Proponujemy następujące podstawowe kierunki działania w ruchu społeczeństwa podziemnego:
- a) organizowanie sekcji samopomocy dla represjonowanych, dla zwalnianych z pracy, żyjących w niedostatku, chorych i innych potrzebujących materialnego i moralnego wsparcia;
 - b) organizowanie niezależnego obiegu informacji, działalność wydawnicza, poligrafia, kolportaż, akcje ulotkowe, demaskowanie celów propagandy władzy;
 - c) organizowanie nauczania i samokształcenia: oświata niezależna i niezależny ruch naukowy, kursy doszkalające, uniwersytety robotnicze i ludowe, kluby dyskusyjne, wydawnictwa naukowo-szkoleniowe, kształcenie organizatorów i działaczy ruchu, biblioteki, stypendia i zasiłki dla młodzieży uczącej się, nauczycieli, twórców, zakładanie fundacji społecznych itp.;
 - d) organizowanie akcji manifestujących istnienie oporu społecznego: obchody rocznicowe, plakaty, ulotki, udział w akcjach protestacyjnych proklamowanych przez regionalne ciała decyzyjne lub TKK;
 - e) organizowanie działalności gospodarczej (spółdzielnie, warsztaty pracy) oraz wpływanie na procesy gospodarcze.
8. Społeczeństwo podziemne zwalcza fasadowe organizacje montowane przez władze, organizuje bojkot środków oficjalnej propagandy, zebrań, dyskusji i imprez o charakterze politycznym lub propagandowym, przeciwstawia się postawom kolaboranckim. Społeczeństwo podziemne działa na rzecz rozwoju kultury narodowej, jednocześnie musi przeciwstawiać się dążeniom władz do jej jednostronnego wykorzystywania i instrumentalnego traktowania. Szczególna odpowiedzialność ciąży więc na środowiskach literackich, dziennikarskich i naukowych, a granicę, gdzie zaczyna się kolaboracja i działania sprzeczne z interesem narodowym, określać powinny środowiskowe kodeksy moralne.
9. Społeczeństwo podziemne powinno – poprzez naciski na władzę – tworzyć warunki przybliżające ugodę społeczną, a zarazem stopniowo zdobywać pozycje rozszerzające jego prawa społeczne i polityczne.

10. Ruch społeczeństwa podziemnego powinien być zdecentralizowany. Wszystkie ogniwa Związku mają obowiązek podjęcia działań inspirujących i organizujących społeczeństwo podziemne. Funkcje konsultacyjno-koordynacyjne w regionach pełnią zakonspirowane regionalne ciała decyzyjne. Nadają one kierunek pracy, publikują w prasie podziemnej zalecenia, instrukcje i odezwy programowe. Koordynację ogólnopolską zapewnia TKK.
11. Oczekujemy, że ruch społeczeństwa podziemnego stanie się dodatkowym czynnikiem kształtującym sytuację międzynarodową zgodnie z interesem sprawy polskiej.
12. Proponowane działania stworzą ruch wspólnoty narodowej zjednoczonej wokół idei Solidarności. Społeczeństwo podziemne stanowić będzie bazę dla działalności politycznej również w przypadku delegalizacji Związku. Zapobiegnie załamaniu się społeczeństwa. Będzie wywierać stały nacisk na władzę, zagrozi jej pełną izolacją i zmusi do uznania faktu, że tylko droga porozumienia prowadzi do rozwiązania problemów, przed którymi stoi aktualnie Polska. Ruch społeczeństwa podziemnego stworzy niezbędne warunki skutecznej walki o cele bieżące – uwolnienie więźniów politycznych i internowanych, zakończenie stanu wojennego i reaktywowanie niezależnego ruchu związkowego i o cel długofalowy – budowy Samorządnej Rzeczypospolitej.

28 lipca 1982 r.

Tymczasowa Komisja Koordynacyjna NSZZ „Solidarność”

- (-) Zbigniew Bujak (region Mazowsze)
- (-) Władysław Frasyniuk (region Dolny Śląsk)
- (-) Władysław Hardek (region Małopolska)
- (-) Bogdan Lis (region Gdańsk)
- (-) Eugeniusz Szumiejko (Członek Prezydium KK)

Stanowisko w sprawie reform politycznych

(fragment Porozumień Okrągłego Stołu)

Po latach kryzysu gospodarczego i konfliktów politycznych Polska stoi przed wielkim zagrożeniem, ale i wielką szansą. Realna jest groźba pogłębiania się kryzysu, jednakże istnieje szansa jego przezwyciężenia przez radykalną reformę państwa i równoczesną przebudowę systemu gospodarczego. W obronie przed kryzysem i w działaniach na rzecz reform Polacy mogą i powinni się porozumieć.

Polityczny kompromis różnych sił, wśród których są zarówno takie, które kierują się ideami demokratycznie pojmowanego socjalizmu, jak i takie, które czerpią inspirację z chrześcijaństwa, z dorobku ideowego „Solidarności”, ruchu ludowego i z innych źródeł i tradycji ideowych, pozwoli urzeczywistniać wspólny cel: niepodległą, suwerenną, bezpieczną równoprawnymi sojuszami, demokratyczną i silną gospodarczo Polskę.

Podstawą porozumienia są zasady przyszłego systemu politycznego wpływające z niezbywalnego prawa obywateli do życia w państwie, które w pełni urzeczywistnia suwerenność narodu.

Oznacza to:

- pluralizm polityczny, znajdujący swój wyraz przede wszystkim w prawie do swobodnego zrzeszania się – w ramach demokratycznego ładu konstytucyjnego w organizacjach politycznych, społecznych i zawodowych;
- wolność słowa, w tym stwarzania realnych możliwości dostępu do wszystkich rodzajów środków przekazu różnorodnym siłom politycznym;
- demokratyczny tryb powoływania wszystkich przedstawicielskich organów władzy państwowej tak, by o tym, kto sprawować będzie władzę, rzeczywiście decydowali wyborcy;
- niezawisłość sądów i ich ustawowe uprawnienia kontrolne w stosunku do innych organów powołanych do strzeżenia praworządności i porządku publicznego;

- silny pełnią praw i swobodnie wybrany samorząd terytorialny.

Strony uznały, że takie zasady powinny określać dalszą ewolucję polityczną, i deklarują, że będą im udzielały poparcia.

Dojście do takiego stanu rzeczy będzie wymagało stanowczych działań, z których jedne są już podejmowane, inne powinny zostać podjęte w najbliższych miesiącach, inne w ciągu dwóch, trzech lat, jeszcze inne w nieco dalszej perspektywie. Nagromadziło się w naszym kraju wiele nieufności, którą usuwać mogą tylko działania podejmowane w poszerzającej się przestrzeni życia publicznego. Mamy nadzieję, że w działaniach tych wczorajsi wrogowie przekształcać się będą w uczestników demokratycznej rywalizacji i współdziałania w ramach nowych reguł życia publicznego. Reguły te nie wynikają tylko z porozumień zawieranych w skali ogólnokrajowej, lecz powinny także rodzić się od podstaw, w demokratycznym działaniu dawnych i nowych struktur społecznych i politycznych.

Trzeba będzie czasu, aby często anachroniczna organizacja struktur państwowych przekształcona została w nowoczesną i sprawną.

W toku obrad wystąpiły różnice zdań w sprawie „kalendarza” reform i decyzji politycznych. Strona solidarnościowo-opozycyjna uważa, że najważniejsze znaczenie ma wprowadzenie mechanizmów demokratyzacji o najbardziej powszechnym zasięgu i że dokonać tego można decyzjami natychmiastowymi dotyczącymi sądownictwa, środków masowego przekazu, czy też samorządu terytorialnego, natomiast zmiany dotyczące centralnych władz państwa mogłyby zostać wprowadzone w terminie późniejszym. Strona koalicyjno-rządowa stoi na stanowisku, że pilny charakter noszą decyzje dotyczące najwyższych władz państwa, zaś od nowego parlamentu należy oczekiwać zmian w innych sferach życia publicznego. Obie strony są jednak głęboko przekonane, że niezbędne reformy państwa powinny dokonać się – zgodnie z narodową racją stanu – na drodze ewolucyjnej.

Ewolucyjnemu sposobowi realizowania zmian zagrozić mogłyby działania zbyt radykalne lub też poczynania konserwatywnych przeciwników reform. Chodzi zarówno o bezpieczeństwo państwa w tym wyjątkowo ważnym momencie w życiu naszego narodu, jak i o bezpieczeństwo każdego polskiego domu.

Ważnym stadium ewolucji politycznej są zmiany przeprowadzane już teraz: realizacja zasady pluralizmu związkowego i społecznego (w tym legalna działalność NSZZ „Solidarność”, NSZZ RI „Solidarność”,

a także legalizacja NZS), uznanie prawa opozycji politycznej do legalnego działania, nowa ustawa o stowarzyszeniach, początek reformy prawa i sądownictwa, zwiększenie zakresu swobody słowa, a także istotna demokratyzacja zasad wybierania ciał przedstawicielskich. Wybory tegoroczne wyłonią Sejm i Senat, w których różne siły polityczne uczestniczyć będą w decydowaniu o losach państwa.

Jest to początek drogi do demokracji parlamentarnej. Zadaniem parlamentu wybranego w tegorocznych wyborach jest stworzenie nowej, demokratycznej konstytucji i nowej, demokratycznej ordynacji wyborczej. Strony uczynią wszystko, aby skład następnego parlamentu był w pełni wyznaczony przez wolę wyborców.

Polska jest wspólnym domem wszystkich obywateli. Jesteśmy zgodni, że wszystkim zamieszkującym Polskę mniejszościom narodowym przysługują pełnia praw. Świadomi jesteśmy odpowiedzialności za utrzymywanie i rozwijanie więzi ze wszystkimi rodakami i osobami polskiego pochodzenia żyjącymi poza granicami kraju, zarówno na Wschodzie, jak i na Zachodzie.

Podstawą demokratyzowania struktur na wszystkich szczeblach państwa będzie podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

Strona solidarnościowo-opozycyjna przedstawiła pogląd, że likwidacja systemu nomenklatury, jako uniwersalnej zasady rządzenia, jest warunkiem powodzenia reform gospodarczych i politycznych, niezbędnym czynnikiem aktywizacji społecznej. Strona koalicyjno-rządowa stwierdziła, że już w chwili obecnej dokonuje się głęboka zmiana polityki kadrowej, a kryterium polityczne zostaje podporządkowane kryterium kompetencji zawodowej.

Obie strony uznają, że w życiu społecznym, kulturalnym i gospodarczym zasadą awansowania ludzi powinny być wyłącznie kwalifikacje moralne i zawodowe. Wszędzie, gdzie to tylko możliwe, obsadzanie stanowisk należy oprzeć o otwarte konkursy.

Różnimy się w niejednej kwestii. Mówimy o tym otwarciu w umowie zawieranej przy Okrągłym Stole. Mamy jednak wspólną wolę takiego działania, które zapewni Polsce demokratyczną i sprawną organizację życia państwowego, zapobieganie próbom hamowania i odwracania demokratycznych przemian.

Protokół końcowy grupy roboczej okrągłego stołu ds. stowarzyszeń

(fragment Porozumień Okrągłego Stołu)

1. Grupa robocza ds. stowarzyszeń rozpatrzyła przedstawiony przez stronę rządowo-koalicyjną projekt ustawy Prawo o stowarzyszeniach. W dyskusji wniesiono do tego projektu szereg poprawek i w wyniku kompromisu przyjęto projekt ustawy z czterema rozbieżnościami (o czym niżej). Projekt ten stanowi duży krok w kierunku poszerzania wolności obywatelskiej w zakresie zrzeszania się oraz w kierunku demokracji. Strona opozycyjno-solidarnościowa wyraziła nadzieję dalszego procesu w tym kierunku. W szczególności chodzi o zmniejszenie zakresu nadzoru nad stowarzyszeniami.
2. W czterech kwestiach strony nie uzyskały porozumienia. Dotyczą one: stosunku ustawy do partii politycznych, art. 44 dotyczącego ZHP, nadzoru nad dysponowaniem przez stowarzyszenia funduszami pochodzącymi z ofiarności publicznej oraz brzmienia art. 30 dotyczącego orzekania o zakazie działalności organizacji.
 - a) Projektowana ustawa nie rozstrzyga problemu partii politycznych. Strona opozycyjno-solidarnościowa wyraziła pogląd, że takie stwierdzenie powinno znaleźć się w samej ustawie, by nie mogła być ona wykorzystywana przeciwko partiom politycznym. Strona koalicyjno-rządowa stanęła na stanowisku, że ustawa o stowarzyszeniach nie jest właściwym miejscem do uregulowania tej sprawy.
 - b) Strona opozycyjno-solidarnościowa wniosła o skreślenie z projektu ustawy art. 44, który zapewnia zachowanie przez ZHP wyłącznych uprawnień do posługiwania się nazwą, mundurem, odznakami i symboliką harcerską. Swoje stanowisko uzasadnia-

ła tym, że istnieje już faktycznie pluralizm organizacji harcerskich nawiązujących do różnych elementów tradycji harcerskich, do różnych motywacji religijnych i światopoglądowych, co jest zjawiskiem pożądanym. Art. 44 oznacza faktyczne utrzymanie monopolu ZHP na całą działalność harcerską, co zdaniem strony opozycyjno-solidarnościowej stoi w sprzeczności z celami wyrażonymi w preambule. Strona opozycyjno-solidarnościowa uważa, że jedności ruchu harcerskiego nie uzyska się poprzez narzucanie jedności organizacyjnej. Efektem tego może być tylko istnienie nielegalnego harcerstwa i zwiększenie napięć. Dlatego zdaniem tej strony symbolika, krzyż harcerski i słowo „harcerstwo” w nazwie są wspólną własnością całego ruchu harcerskiego.

Strona koalicyjno-rządowa uznała, że skreślenie art. 44 prowadziłoby do niepożądanego ze względów wychowawczych rozbicia ruchu harcerskiego i to w sytuacji, w której istnieją możliwości porozumienia się w ramach ZHP różnych nurtów harcerskich prezentujących zróżnicowane postawy światopoglądowe. Jednocześnie chronione art. 44 nazwa, mundur, odznaki i symbolika harcerska stanowią prawo ZHP jako działającego legalnie stowarzyszenia. W świetle wieloletniej tradycji ZHP stowarzyszenie to powinno więc zachować swą specyfikę wyrażającą się w symbolice, którą ma chronić art. 44 w sposób analogiczny jak to miało miejsce w okresie międzywojennym.

c) Nadzór nad dysponowaniem przez stowarzyszenia funduszami pochodzącymi z ofiarności publicznej (art. 24 ust. 1 pkt 4 projektowanej ustawy) powinien – zdaniem strony opozycyjno-solidarnościowej – obejmować jedynie fundusze zgromadzone ze zbiorów publicznych.

Wymaga to wyraźnego stwierdzenia w ustawie.

Strona koalicyjno-rządowa oświadczyła, że zacytowany przepis obejmuje nadzorem nie tylko zbiórki publiczne, ale również darowizny pochodzące od różnych osób z kraju i zagranicy.

d) Strona opozycyjno-solidarnościowa uważa, że art. 30 powinien być przeredagowany tak, aby dotyczył tylko organizacji mających cechy stowarzyszenia, a zgodnie z modelem całej ustawy decyzje o zakazie należały do Sądu, a nie do samej administracji. Strona

koalicyjno-rządowa wyraziła pogląd, że przepis art. 30 odnosi się do organizacji, których byt nie jest zgodny z porządkiem prawnym. Nie jest więc możliwe określenie cech takich organizacji, również m.in. z przyczyn wyrażonych wcześniej w pkt. a. Organizacje takie, jako niezarejestrowane, nie mogą być poddane trybowi analogicznemu jak organizacje działające legalnie. Ponadto gwarancją praworządnego działania jest możliwość zaskarżenia decyzji administracyjnej do NSA.

3. Strona solidarnościowo-opozycyjna wyraziła pogląd, że wnioski o rejestrację i informacje o zgłoszeniu stowarzyszeń powinny być wolne od opłat.
4. Strony prezentowały zgodny pogląd co do potrzeby zmiany dotychczasowych przepisów ustaw o zgromadzeniach i o kulturze fizycznej. Pierwsza z tych ustaw powinna ułatwić korzystanie z wolności zgromadzania się. Strona opozycyjno-solidarnościowa przedstawiła roboczy tekst projektu ustawy o zgromadzeniach, który strony uznały za możliwą do przyjęcia podstawę do rozpoczęcia prac. Wykorzystując dobre doświadczenia z prac nad projektem ustawy o stowarzyszeniach, byłoby celowe zastosowanie podobnego trybu przygotowywania projektu ustawy, poprzez powołanie przez strony uczestniczące w obradach okrągłego stołu np. wspólnego zespołu roboczego. Odnośnie drugiej z tych ustaw – w związku z trwającymi pracami nad jej nowelizacją – uznano za celową taką jej zmianę, która umożliwiłaby tworzenie nieprofesjonalnych stowarzyszeń kultury fizycznej na podstawie prawa o stowarzyszeniach.
5. W toku obrad strony wyraziły pogląd o potrzebie szybkiej legalizacji rozwiązanych stowarzyszeń, których członkowie o to wystąpią, wraz z możliwością zachowania przez nie ciągłości w tradycji. Służyć temu będzie szybkie uchwalenie i wprowadzenie w życie projektu ustawy „Prawo o stowarzyszeniach”. Strona solidarnościowo-opozycyjna dodatkowo podkreśliła potrzebę szczególnie szybkiej, do końca marca br., legalizacji ogólnopolskiego Niezależnego Zrzeszenia Studentów na podstawie już przedstawionego statutu. Sprawy majątkowe stowarzyszeń rozwiązanych powinny

być załatwione w drodze porozumienia i dobrej woli między zainteresowanymi stronami.

Strona solidarnościowo-opozycyjna zwróciła się z apelem do Ministra Kultury i Sztuki o niepodejmowanie żadnych decyzji w stosunku do majątku rozwiązanego ZPAP, do czasu legalizacji tego stowarzyszenia, które powinno wziąć udział we współdecydowaniu o dalszych losach majątku ZPAP.

Współprzewodniczący

(Stanisława Grabska)

Współprzewodniczący

(Jan Brol)

Warszawa, 17 marca 1989 r.

Asocjacje 1989-1990

Tworzeniu się sektora pozarządowego w Polsce towarzyszyło pismo ASOCJACJE. Początkowo funkcjonowało jako Biuletyn Inicjatyw Społecznych, a potem, dzięki wsparciu Solidarité France Pologne, przekształciło się w kwartalnik, potem dwumiesięcznik, aby od 1994 roku stać się miesięcznikiem. Ostatnie numery ukazały się w roku 2002.

ASOCJACJE wpisały się na wiele w lat w pejzaż sektora. Na ich łamach relacjonowane były główne wydarzenia (np. I Ogólnopolski FIP), wewnętrzsektorowe debaty (np. na temat Karty Zasad czy projektu ustawy o działalności pożytku publicznego), promowane były dobre praktyki. Artykuły w ASOCJACJACH są zapisem historii sektora, ale też pomagają zrozumieć zmiany, jakie zachodziły w tworzącym się sektorze. Z okazji dyskusji o ustawie Prawo o stowarzyszeniach przypominamy trzy artykuły (z trzech pierwszych numerów), które próbowały wyznaczyć wizję rozwoju sektora, wtedy określanego jeszcze mianem ruchu stowarzyszeniowego, gdyż właśnie w stowarzyszeniach pokładano największe nadzieje.

Ludziom z wyobraźnią

„Nie ma takiej rzeczy, której wola ludzka nie byłaby zdolna osiągnąć przez dobrowolne działanie jednostek połączonych we wspólnym wysiłku.”

(Alexis de Tocqueville: „O demokracji w Ameryce”)

Jeszcze przed sierpniem, w kręgu uczestników Konwersatorium Doświadczenie i Przyszłość, opracowaliśmy raport o stanie Rzeczypospolitej. Z inicjatywy Andrzeja Wielowieyskiego znalazł się w nim tekst niesłychanie znaczący, wręcz podstawowy dla zrozumienia ówczesnej kondycji polskiego społeczeństwa; dotyczył on zjawiska próżni społecznej pomiędzy rodziną a państwem. Uznaliśmy, że ta luka jest prawdziwym dramatem naszego społeczeństwa. Polacy w ogromnej większości nie identyfikowali się z państwem, a równocześnie nie istniały żadne organizacje pośrednie między nim a rodziną. W latach siedemdziesiątych powszechnie występowało zjawisko nazywane przez socjologów „ucieczką w prywatność” – zamykanie się we własnych czterech ścianach, zajmowanie się wyłącznie rodziną i jej sprawami. Komunizm, jak każdy despotyzm, bał się nie tylko stowarzyszeń, ale wszelkiej skłonności do kojarzenia się ludzi ze sobą, dążył do izolacji jednostek w zatamowanym społeczeństwie. Widział w tym rękojmię własnej trwałości.

Tocqueville, genialny obserwator amerykańskiej demokracji, pisał, że ludzie, którzy pragną połączyć swe wysiłki dla tworzenia wspólnego dobra, despotyzm uważa za duchy wicherzycielskie i niespokojne, a przeinaczając właściwy sens słów dobrymi obywatelami nazywa tych, którzy zamykają się we własnych czterech ścianach. Ten opis pasuje idealnie do rzeczywistości ery gierkowskiej. Zaobserwowana już przez Tocqueville’a skłonność Amerykanów do tworzenia najrozmaitszych stowarzyszeń politycznych, społecznych, kulturalnych, obsesja *to join* – należeć, związać się – ten ich pęd do integracji z pozoru kłóci się z amerykańskim indywidualizmem. Ale oni rozumieją świetnie, że stowarzyszanie się jest najlepszą tarczą obrony w wa-

runkach równości. Stowarzyszenia, korporacje chronią wolność poszczególnych osób przez pośredniczenie pomiędzy nimi a skłonną do despotyzmu władzą. Tylko społeczeństwo ludzi wolnych, mających prawo łączenia się i działania we wspólnych celach może realizować tzw. dobro ogólne.

Amerykanie jednoczą się w stowarzyszenia niezależnie od wieku, pozycji społecznej i poziomu umysłowego. Są stowarzyszenia zajmujące się sprawami wielkimi i małymi, ogólnymi i szczegółowymi. Jak chyba żadne społeczeństwo nauczyli się wiązać ze sobą, aby wspólnie coś załatwić. Organizują zabawy, budują kościoły, rozpowszechniają książki, hodują zwierzęta, poprawiają drogi. Stowarzyszają się po to, aby głosić swoje prawdy, i po to, by przez dostarczenie dobrego wzoru przeciwstawiać się złu. Stowarzyszenia służą rozwojowi handlu i przemysłu, obronie bezpieczeństwa publicznego, wzajemnej pomocy w nieszczęściu czy chorobie.

Wspominany już Tocqueville opisuje swoje zaskoczenie i rozbawienie, kiedy usłyszał, że 100 tys. Amerykanów publicznie zobowiązało się do nieużywania alkoholu. Francuski arystokrata nie mógł pojąć, dlaczego ci wstrzemięźliwi nie chcieli zadowolić się uprawianiem abstynencji w domowym zaciszu. W końcu zrozumiał, że te 100 tysięcy chciało dać przykład abstynencji i siłą moralnego przykładu zmusić resztę do naśladownictwa. Można przypuszczać – pisze Tocqueville – że gdyby te 100 tysięcy ludzi żyło we Francji, każdy z nich osobno zwróciłby się do rządu o sprawowanie nadzoru nad karczmami na całym obszarze państwa.

Aktywność społeczna, której wola stowarzyszania się jest przejawem, stwarza i utrwała obyczaje demokratyczne. Ani demokratyczne prawa, ani pluralizm partii politycznych tu nie wystarczą. Konieczna jest wola i umiejętność współdziałania, mimo wewnętrznych podziałów. Zachowywać odrębność, a mimo to działać razem w określonym celu, to istota i zaleta stowarzyszeń. Tym różnią się od partii politycznych. Te bowiem gromadzą ludzi wydzielonych według jednego wspólnego mianownika, podczas gdy w stowarzyszeniu działają ludzie różnorodni, mając na względzie wspólny cel. Swego czasu stykałem się z gronem przeuroczego Towarzystwa Bibliofilów, które gromadziło i lewicowców, i centrystów, i prawicowców, socjalistów i konserwatystów. Wszystko ich dzieliło, skakali sobie wzajemnie do oczu dyskutując na wszelkie możliwe tematy, a mimo to działali razem i lubili się wzajemnie.

Brak, czy może tylko czasowy (mam nadzieję) zanik tej umiejętności w naszym życiu publicznym bardzo mnie niepokoi. W pojedynkę najdo-

skonalczymi nawet ustawami nie zmienimy Polski. Anno Domini 1990 luka między państwem a rodziną daleka jest od zapełnienia. Patrząc na ten problem nie tylko z psychologicznego punktu widzenia, lecz z perspektywy interesu społeczeństwa. Oprócz swobody indywidualnego działania najbardziej naturalną potrzebą człowieka jest możliwość dowolnego łączenia swoich wysiłków z wysiłkami innych ludzi i wspólnego z nimi działania, że posłużę się znowu stwierdzeniem autora „O demokracji w Ameryce”. Władza, która pozbawia ludzi tej wolności, niszczy życie społeczne. Realny socjalizm w ogromnym stopniu wolności tej nas pozbawił. Przez 50 lat kolektywizowano społeczeństwo polskie nie dając mu wolności stowarzyszania się. Skłonność do łączenia się została znacznie osłabiona – no cóż, żyjemy – jak mawia Kisiel – w czasach rezultatu.

Przyczyną marazmu jest też ogromny odpływ z kraju ludzi aktywnych, ogromne upolitycznienie życia publicznego. Potępieńcze (często) swary niczego nie tworzą, mnóstwo pary idzie za to „w gwizdek”, odwracając uwagę, absorbując aktywność i emocjonalność ludzi o temperamencie niezbędnym w stowarzyszeniowym działaniu – pyskatych, energicznych, z wyobraźnią. Uwikłani w spory, kłótnie, podgryzania, tam się wypalają, zamiast robić coś razem z innymi. Dziś warunki do działalności są dużo lepsze, a potrzeby wręcz ogromne. Wprawdzie ustawa o stowarzyszeniach ma nadal charakter policyjny (we Francji do założenia stowarzyszenia potrzebne są trzy osoby, u nas zaś łatwiej założyć partię polityczną niż stowarzyszenie hodowców kanarków; to się musi zmienić), ale my nie wykorzystujemy nawet tych możliwości, które daje obecna ustawa! Kilkadziesiąt lat komunizmu zrobiło swoje.

Pamiętam, jak to po 56. roku zaczęły powstawać jak grzyby po deszczu towarzystwa przyjaciół miast i ziem. Działało kapitałne Towarzystwo Rozwoju Ziem Zachodnich (potem rozpędzone). Myślałem, że teraz to się odrodzi, ale nic takiego, jak na razie, nie nastąpiło. Pojawiają się natomiast regionalizmy typu ksenofobicznego – każdy obcy to wróg. To przerażające! Być może nie nawykliśmy jeszcze do czynienia użytku z wolności i demokracji, fermentują w nas silne namiętności polityczne, często sprowadzające się do przypinania sobie etykietek dyskredytujących osoby myślące inaczej. Jeśli Polska ma stać się krajem do życia, jeśli chcemy zbudować społeczeństwo obywatelskie, musimy nauczyć się współdziałania, dobrowolnego pomagania sobie wzajemnie, inaczej będziemy bezustannie bezradni wobec rzeczywistości rezultatu.

Oprócz pluralizmu politycznego, samorządu lokalnego, wolnej prasy stowarzyszenia są podstawowym elementem normalnego ładu społecznego. Stowarzyszenia i lokalna prasa to, obok Kościoła, główny czynnik kształtujący opinię publiczną, uczący kultury współżycia społecznego, to źródło rozpowszechniania idei – konieczna przeciwwaga dla siły partii społecznych i władzy państwowej. Pełnią ogromną rolę wychowawczą – uczą społecznej samoorganizacji, uczą tego, że w walce z przeciwnościami i życiowymi nieszczyćściami trzeba liczyć wzajemnie na siebie, nie na władzę czy takie bądź inne instytucje. Ich brak grozi społeczną dezintegracją, nie istnieje wtedy ani opinia publiczna, ani społeczna kontrola publicznych zachowań.

Ruch stowarzyszeniowy wcześniej czy później się odrodzi. Widzę tu ogromną rolę księży i parafii. Zresztą w dużej mierze one tę rolę inicjatora i pomysłodawcy wspólnych przedsięwzięć pełnią lepiej niż ktokolwiek inny (choć w porównaniu z tym, co się dokonywało w parafiach wielkopolskich przed wojną, to jeszcze mało). Inspirowaniu i propagowaniu dobrego przykładu służyć powinna telewizja. Musi nastąpić zmiana lansowanych wzorów, zmiana w mentalności. Trzeba pokazywać te stowarzyszenia, którym się udało, które odniosły sukces w jakiegokolwiek dziedzinie. Niech ludzie zobaczą, że wyjście z prywatnej skorupy to droga do tego, aby stać się znanym i słuchanym.

„Asocjacjaom” zaś radziłbym uczenie przez konkretne dobre przykłady, nie przez ogólne wymądrzania. Nic tak nie pobudza wyobraźni (a działalność w stowarzyszeniu to zajęcie dla ludzi z wyobraźnią), jak przykład cudzego sukcesu. Żadne recepty ogólne tego nie zastąpią. Wszystkim obecnym i potencjalnym działaczom stowarzyszeń dałbym rady następujące: znajdźcie krąg ludzi, których coś interesuje, którzy mają żywe mózgi; nie gromadźcie tych, co mają rzeczywistości tylko „za złe”, ale tych, co chcą ją zmienić. Na początek wybierzcie cel, który da się łatwo zrealizować i pozwoli na poznanie smaku sukcesu – jego brak osłabia motywację. Po pierwszym powodzeniu pójdzie już łatwiej. Radziłbym też lekturę Tocqueville’a, to klasyk, ale rozpalający wyobraźnię, a Wy, drodzy Stowarzyszeniowcy, musicie sobie wyobrazić, ile wspaniałych rzeczy możecie zrobić, gdy będziecie razem. Ile możecie zmienić w naszej szarej, nudnej rzeczywistości.

Uwagi Stefana Bratkowskiego spisała Agnieszka Gutkowska

Początek długiej drogi

Piotr Frączak

Asocjacje 2/90

W wizji nowego ładu społecznego w Polsce – lansowanej przez znaczną część środowisk opozycyjnych w przededniu Okrągłego Stołu – dużą wagę przywiązywano do oddolnej, spontanicznej aktywności społecznej. Miał to być skuteczny sposób na przełamywanie monopolu rządzącej partii we wszystkich sferach życia. Towarzystwa Gospodarcze i Stowarzyszenie Działaczy Samorządu Pracowniczego (pomimo dzielących je różnic) zapowiadały koniec rządów nomenklatury w gospodarce. Kluby polityczne tworzyły podstawy jawnego pluralizmu politycznego, stowarzyszenia oświatowe łamały monopol państwowy w szkolnictwie... Nie chodziło tu jednak tylko o destrukcję starego systemu. Wolność stowarzyszania się stanowić miała podstawę tworzącego się społeczeństwa obywatelskiego, miała zapęłnić próżnię po rozpadających się instytucjach, budować zręby rzeczywistej demokracji.

Wszystko wyglądało zachęcająco. Ustawa z 7 kwietnia 1989 roku, rozpoczynająca prawną transformację systemu, unormowała sprawy stowarzyszeń. Optymizmem napełniała wielość inicjatyw – ciągle rosnąca liczba rejestrujących się stowarzyszeń, ruch komitetów obywatelskich. Jednak, jak do tej pory, te formy samoorganizacji nie odegrały znaczącej roli. Wyjątek co prawda stanowiły komitety obywatelskie, które jednak szybko stały się miejscem przetargów politycznych, a nie lokalnej aktywności.

Albowiem nie ilość tworzących się i działających grup społecznych, lecz istnienie prężnego ruchu stowarzyszeniowego mogłoby mieć wpływ na wzrost znaczenia inicjatyw społecznych.

Ruch stowarzyszeniowy

Jest to przede wszystkim poczucie pewnej wspólnoty, umiejętność spojrzenia, przynajmniej przez ludzi aktywnie działających w różnych stowarzyszeniach, na własne zamierzenia i napotykaną przeszkodę przez pryzmat także innych grup. Początkowo to poczucie wspólnoty rodzi się w oparciu o konieczność działania w ramach jednakowych ustaleń prawnych, borykanie się z jednakowymi kłopotami. Potem dochodzi świadomość, że równoczesna akcja kilku inicjatyw ma większe szanse powodzenia, że całe środowisko może mieć wystarczającą siłę, aby np. domagać się zmiany praw, które ograniczają działalność społeczną. Bo oto okazuje się, że pomimo takiej różnorodności celów (często przecież sprzecznych ze sobą) podstawą działalności stowarzyszeń jest wspólne wszystkim przekonanie o konieczności bezpośredniego angażowania się obywateli w sprawy ich dotyczące lub nawet tylko budzące ich zainteresowanie. Konflikty celów stawianych sobie przez poszczególne ugrupowania są w takim wypadku formą aktywnej demokracji, próbą dokonania bezpośredniego wyboru. Należy więc chyba traktować ruch stowarzyszeniowy jako próbę samoorganizowania się społeczeństwa, możliwość artykulacji przez poszczególne środowiska swoich interesów (nie tylko politycznych i ekonomicznych), a jednocześnie jako metodę zaspokojenia tych potrzeb własnymi siłami.

Tak rozumiany ruch stowarzyszeniowy nie ogranicza się jednak wyłącznie do prawnie zalegalizowanych stowarzyszeń. Patrząc bowiem z punktu widzenia socjologicznych prawidłowości, a nie prawnych rozstrzygnięć, nie da się przeprowadzić wyraźnej granicy pomiędzy tym, co zalegalizowane, a tym, co nieformalne. Przecież każde stowarzyszenie jest początkowo związkiem nieformalnym. Z kolei wiele grup o luźnej strukturze może z czasem uznać konieczność rejestracji. Zresztą i prawo o stowarzyszeniach sankcjonuje istnienie stowarzyszeń zwykłych, nieposiadających osobowości prawnej, których procedura rejestracji ogranicza się właściwie do zgłoszenia faktu ich powstania właściwemu organowi administracji państwowej.

Przełamać izolację

Na pytanie: dlaczego, pomimo tak wielu inicjatyw, nie mamy ciągle jeszcze w Polsce ruchu stowarzyszeniowego w pełnym tego słowa znaczeniu, można znaleźć kilka odpowiedzi.

Zmienić się musi społeczne nastawienie, najczęściej nadal roszczeniowe. To wynikające z wieloletniego poczucia społecznej bezradności przekonanie, iż rozwiązanie każdego problemu uzależnione jest od ingerencji władzy – i to najlepiej od razu szczebla najwyższego – ciągle jeszcze nie pozwala na rozwiązywanie własnych problemów na swój własny, lokalny czy środowiskowy sposób.

Również przekonanie o wszechwładzy ośrodka centralnego paraliżuje wszelkie próby łączenia się stowarzyszeń w federacje czy związki. Istnieje w nas ciągle przekonanie, że nasi przedstawiciele prędzej czy później wystawią nas do wiatru. Oczywiście jest takie niebezpieczeństwo, ale przy demokratycznej, oddolnej kontroli można je zmniejszyć do minimum. Korzyści zaś z takiej „czapki” – która nie jest zarządcą, a jedynie próbuje reprezentować wspólne interesy lokalnych czy środowiskowych grup na forum publicznym czy też władz – mogą być ogromne. Tymczasem u nas niektórym wydaje się jeszcze, że większa ilość nazw jest świadectwem większej aktywności. Ciągłe myślimy mitycznie – mnożąc byty ponad potrzebę. Przykładem niech będą ugrupowania feministyczne, które mimo zbieżnych celów nie łączą się, sądząc, że w ten sposób mogą więcej dokonać.

Musi też wreszcie wyklarować się status poszczególnych stowarzyszeń, bowiem mocą ustawy z kwietnia 1989 r. – obok nowo powstałych stowarzyszeń – zarejestrowano (w większości zupełnie automatycznie) również organizacje dotychczas istniejące. Wśród nich zaś były i te organicznie wpisane w system „realnego socjalizmu” – z rozbudowaną kadrą działaczy, zapleczem materialnym i sporą liczbą – często fikcyjnych – członków, jak i te w miarę niezależne, które w niesprzyjających przecież okolicznościach (nieufność społeczeństwa i niechęć władzy) próbowały sensownie działać.

Należy również pamiętać, że szczególnie w początkowym okresie wiele spośród rejestrujących się grup było stowarzyszeniami z przypadku. Były tam więc np. ugrupowania polityczne, które tą drogą zdobywały moż-

liwość legalnej działalności, były też nawet swoiste „przedsiębiorstwa”, które pod szyldem stowarzyszenia prowadziły operacje finansowe.

Uporządkowanie tych wszystkich spraw wymaga, obok oczywiście jasnych uwarunkowań prawnych, przede wszystkim czasu. Koniec dofinansowywania organizacji przez państwo i przejście na dotacje celowe, konieczność adaptacji w nowych warunkach (np. weryfikacja członków niepłacących składek) dokonają ostrej selekcji w starych układach. Z kolei ustawa o partiach odciągnie, miejmy nadzieję, ugrupowania sensu stricto polityczne. Zresztą ten proces już trwa. Jest więc nadzieja, że niedługo będzie wiadomo, jakie są rzeczywiste interesy i postulaty ruchu stowarzyszeniowego w Polsce, a jego wzrastająca siła umożliwi ich realizację.

Niewątpliwie jesteśmy jeszcze na samym początku długiej drogi, która, miejmy nadzieję, doprowadzi nas do tego, iż ruch stowarzyszeniowy zajmie równoprawne miejsce jako trzeci, obok ekonomicznego i politycznego, wymiar życia społecznego.

Trudne dobrego początki

Wojciech Giełżyński

Stowarzyszenia, w których „spoczywa siła narodu i wolność człowieka” – jak pisał Edward Abramowski – są zazwyczaj tworam i kruchymi, ginącymi jeszcze prędzej, niż się zawiązują. Jeśli pominąć chlubne wyjątki – wiodą żywot łątek-jednodniówek. Spośród kilkudziesięciu tysięcy „komun”, jakie zawiązały się na świecie w ostatnim półwieczu, większość trwała tylko jedno lato, a jedynie setka obchodziła piąty jubileusz.

Ale niektóre dają początek ruchom i instytucjom trwałym, o globalnym rozmachu. Skromne stowarzyszenie spożywców, założone przez tkaczy w 1844 roku w angielskim miasteczku Rochdale, zrodziło spółdzielczość (Rochdalskie Stowarzyszenie Pionierów), która przez cały wiek wywierała duży wpływ na życie gospodarcze świata i – chociaż ostatnio schodzi na plan dalszy – nie wyczerpała jeszcze swoich możliwości. Tyle że w zmieniającym się świecie i ona musi modyfikować swe dogmaty.

Dziś, kiedy w Polsce zapanowała moda na neoliberalizm, kiedy z nadgorliwością neofitów głosimy chwałę sukcesu indywidualnego i radosne „dorabiamy się na własną rękę” (którą to dziecięcą chorobę Zachód przeszedł jakieś sto lat temu) – idea stowarzyszeniowa musi trochę poczekać, aż się nasz „kapitalistyczny noworodek” sparzy. Pojawi się w końcu nieuchronne rozczarowanie faktem, że sukces garstki ludzi przedsiębiorczych wcale nie poprawi doli ogromnej większości społeczeństwa – wszystkich tych, którzy nie potrafią kupić-sprzedać-zarobić. Co więcej, ludzie poczują się ogromnie sfrustrowani samotnością w biedzie i arogancją „ludzi sukcesu”. Wtedy nastąpi nawrót ku zrzeszaniu się. Potem ten pęd stanie się „normalnością”, jak w Szwecji, gdzie istnieje 30 tys. różnych stowarzyszeń, jak we Francji, gdzie każdego dnia zakłada się ich około setki (ogółem jest ich ok. pół miliona). Mimo to nie wróżę (obym się mylił), że kolejna fala ruchu stowarzyszeniowego w Polsce spiętrzy się prędko i tak wysoko, jak np. w końcówce systemu

komunistycznego. Naszą specyfiką jest bowiem to, że społeczeństwo zrzeszało się przeciw państwu. Tak było w podziemiu lat ostatnich, tak było u schyłku doby rozbiorowej. Obecnie, kiedy mamy nasze państwo, już prawie niepodległe i z grubsza biorąc demokratyczne, pokusa „bycia przeciw” jest znacznie mniejsza niż nadzieja na honory i apanaże, jeśli się człowiek z nową władzą utożsamia. Jeszcze zbyt wąty jest prąd tych aspiracji czy zainteresowań, bez oglądania się, czy to dla państwa będzie miłe, czy nie miłe.

Pierwsza eksplozja ruchu stowarzyszeniowego na ziemiach polskich wiązała się z narodową klęską, a nie ze zwycięstwem – była efektem kolejnej depresji po przegranej rewolucji lat 1905-1906. Po raz kolejny okazało się, że wysiłek zbrojny wąskich elit politycznych (wtedy lewicowych, bo prawicowe wiernie stały przy carze) nie przyniesie niepodległości, choć jest konieczny, aby rany nie zabiły się, a dusze nie sparszywiały od lojalizmu wobec okupanta. Wtedy to, z inicjatywy albo przy udziale niezmordowanego Abramowskiego, zawiązało się kilkanaście organizacji społecznych, które stanowiły „miękkie podglebie ruchu niepodległościowego” – w czasie, gdy ci, co wojowali „na ostro” (z Piłsudskim na czele) lizali rany i na nowo skrzykiwali się w Galicji. Powstał Związek Towarzystw Samopomocy Społecznej – półjawna federacja kilkunastu stowarzyszeń, które tworzyły zręby ruchu spółdzielczego w Kongresówce, pierwsze chłopskie organizacje polityczne, a przede wszystkim cała gama działań edukacyjnych od szczebla podstawowego na wsi aż po „łatające uniwersytety”.

Cele deklarowane były jednak mniej istotne aniżeli cel utajniony i konsekwentnie realizowany: przywrócić Polakom wiarę w sens autonomicznych, zwróconych przeciw wrogowi rządowi działań społecznych, zintegrować ich w „służbie społecznej”, przygotować do dalszej rundy walki o wolność (znamienne jest, że z kręgu „abramowszczaków” pochodziła większa część kadry legionowej); następnie zaś użyć tych ludzi do budowy wolnej Polski. Co też nastąpiło w niewiele lat później, z pełnym powodzeniem.

W tworzeniu ZTSS, zwłaszcza licznych kół inteligenckich oraz Towarzystwa Kooperatystów (które w niepodległej Polsce zorganizowało potężny ruch spółdzielczy) – kluczową rolę odegrało wolnomularstwo Wielkiego Wschodu; jego ideologiem i odtwórcą w Polsce był także Ab-

ramowski. Znaczący był również, zwłaszcza w organizacji oświaty, udział stowarzyszeń narodowych, zaś w rozwijaniu spółdzielczości (poza Kongresówką) – kręgów kościelnych. Radykalna lewica, z której się wyłoniła KPP, potępiała zrzeszanie się społeczeństwa – szczególnie robotników i chłopów – w organizacjach bez wyraźnego stempla partyjnego, gdyż to „odciągało masy od walki klasowej i rewolucji proletariackiej”. Lewica demokratyczna natomiast, z PPS na czele, uważała ruch stowarzyszeniowy za swoją naturalną bazę. Bardzo często stowarzyszenia, którym patronował PPS, zaciębiały się z tymi, które zawiązywano pod egidą masonerii. W szczególności dotyczyło to ruchu ludowego oraz spółdzielczego w Kongresówce.

Kiedy Polacy wybili się na niepodległość i radowali się z „odzyskanego śmietnika” – właśnie ci ludzie, którzy najpierw uczestniczyli w „kołach etyków” i „związkach przyjaźni”, a następnie stowarzyszeniach skupionych w ZTSS – ciągle pod inspirującym wpływem Abramowskiego – tworzyli zinstytucjonalizowane życie gospodarcze, polityczne i społeczne. To oni ułożyli Konstytucję Marcową i organizowali scalenie ziem trzech rozbiorów; zakładali nowe uniwersytety; odbudowywali kraj ze zniszczeń wojennych, które były nie mniejsze niż po II wojnie światowej; wspierali wysiłek zbrojny, gdy Polska jeszcze nie miała granic i toczyła sześć obronnych wojen; budowali międzynarodową pozycję Polski i jej służbę dyplomatyczną. Oczywiście, stopniowo rozchodziły się polityczne drogi tych pionierów – jedni szli za Piłsudskim, inni przeciw niemu.

Jakże podobnie wygląda to, a raczej mogłoby wyglądać dziś, kiedy przed Polską, na nowo wyzwalającą się, stoją podobne zdania. Mamy niemałą kadrę ludzi, wypróbowaną w działaniach podziemnych, w setkach tajnych organizacji i związków; i ich także, jak wtedy „abramowszczaków”, łączył wspólny duch demokratyzmu i służby społecznej; i póki walczyli przeciw wspólnemu wrogowi, z rzadka tylko w ich postawach brała górę osobista ambicja czy prywatna.

Czemu zatem, przed dwoma laty, jeszcze przed rokiem, było tak dobrze, a teraz odczuwamy wielki kociokwik i obserwujemy wojnę wszystkich przeciw wszystkim, choć daleko do spełnienia zadań, jakie stoją przed generacją konspiratorów?

Nie sposób odpowiedzieć na to w paru zdaniach; czy zresztą możliwa jest wiarygodna odpowiedź? Czy ktokolwiek jest w stanie bezstronnie spojrzeć i zrozumieć obecne zawężenie namiętności?

Wątpię. Nie wątpię natomiast, że jednym z lekarstw na to fatalne schorzenie Polaków roku 1990 mógłby być jakiś nowy impuls ku zrzeszaniu się w stowarzyszeniach – obojętnie, ku jakim celom zwróconych – które by abstrahowały od politycznej terażniejszości i w praktycznym działaniu realizowały wspólnie odczuwane potrzeby. Zresztą, nie owe realizacje są w tym przypadku najważniejsze, nie wytyczone cele; najważniejszy byłby sam ruch społeczny – ruch ludzi, którym „nie jest wszystko jedno”, jak lubił mówić prezes Bratkowski.

Sądzę, że nowa epoka, która dopiero nadciąga – nazywam ją „współnotową” bądź „solidarnościową” – będzie się odznaczała tym, że miliony ludzi poczną znowu zrzeszać się przeciw niebezpieczeństwom, jakie niesie współczesna cywilizacja oraz utrzymujący się podział świata. Historia się nie kończy, wbrew wróżbie modnego Japończyka – ona się zaczyna na nowo. Kto ciekaw szczegółów – odsyłam do mojej książki „Ani Wschód, ani Zachód”. Została niezauważona. To nic. Za jakiś czas ktoś znów odkryje to samo.



Izba Przedsiębiorstw Społecznych przy Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych powstała w 2010 roku. Jest to struktura mająca aspiracje, by reprezentować zrzeszone w OFOP organizacje zajmujące się m.in. rehabilitacją społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych oraz organizacje wspierające ekonomię społeczną.

Poprzyjcie stanowisko

Izby Przedsiębiorstw Społecznych w sprawie systemu społecznej i zawodowej rehabilitacji osób niepełnosprawnych!

Z zaniepokojeniem przyglądamy się działaniom rządu RP w sprawie problemów osób niepełnosprawnych. Uważamy, że szeroko rozumiana ekonomia społeczna, w tym działania organizacji pozarządowych, może być jednym z głównych czynników zapewniających spójność i integrację społeczną. Jednak bez sprawnego, prostego i przejrzystego systemu wsparcia publicznego dla takich działań wysiłek organizacji pozarządowych może być zmarnotrawiony.

Więcej na www.ofop.eu



Ogólnopolska
Federacja
Organizacji
Pozarządowych

ul. Szpitalna 5/5, 00-031 Warszawa,
tel.: 22 828 91 28, fax: 22 828 91 29, e-mail: ofop@ofop.eu