

8

Federalistka



Biblioteka OFOP
www.ofop.eu

3 (8)
/2011

SZKOŁA REPREZENTACJI

Najbardziej partnerski komitet monitorujący;
Obywatelskie Forum Legislacji; Lepsze prawo dla stowarzyszeń;
Stanowisko ENNA w sprawie udziału obywateli w rządzeniu;
Światowe ciała dialogu obywatelskiego.

FILOMACI - ORGANIZACJA POZARZĄDOWA

Spis treści

<i>Od Redakcji</i>	3
• Co było, co będzie?	3
<i>Temat numeru</i>	5
• Od sieciowania do szkoły reprezentacji	5
<i>Edwin Bendyk</i> • Paradoxy społecznego działania	13
<i>Z życia federacji</i>	21
• O lepsze prawo dla stowarzyszeń	21
• Obywatelskie Forum Legislacji	30
• Stanowisko OFL	37
• Z prac Grupy roboczej	42
<i>Reprezentacja</i>	51
<i>Michał Dymkowski</i> • Instytucje dialogu obywatelskiego w Polsce i na świecie	51
• Interwencja	56
<i>Ponad granicami</i>	61
• Stanowisko ENNA w sprawie udziału obywateli w rządzeniu	61
<i>Temat do dyskusji</i>	67
<i>Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec</i> • Organizacje pozarządowe – w poszukiwaniu kryteriów definicyjnych	67
<i>W poszukiwaniu korzeni</i>	95
<i>Adam Mickiewicz</i> • Filomaci – zasady organizacyjne	95

Federalista (Federalistka) nr 3(8)/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**

ISSN 2084-2635



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).

Fotografie: Weronika Czyżewska (okładka, str. 6,7,12), Adam Podgórski (str. 4, 8, 9), arch. KSTP (str. 42).

Co było, co będzie?

Kolejny numer pisma *FederalistKa* to kolejne informacje o tym, co działo się w sektorze pozarządowym i co robił OFOP. A koniec 2011 roku to czas burzliwy. Ruszyła Szkoła Reprezentacji – pierwsza inicjatywa, której celem jest przygotowanie kadr sektora pozarządowego do pracy w ciałach dialogu obywatelskiego. Jak pisze Edwin Bendyk – jeden z wykładowców pierwszego zjazdu Szkoły – „Warunkiem trwałego działania zbiorowego dla społecznego dobra jest dzielona wizja przyszłości”. Czy sektor ma taką wizję? Czy potrafi jej bronić w relacjach z administracją? Czy potrafi wraz z administracją budować wspólną wizję? To pytania ciągle bez odpowiedzi, choć widać, że coś w tym obszarze się dzieje.

Udało się – w formie środowiskowych konsultacji – stworzyć zarys założeń do nowelizacji ustawy Prawo o stowarzyszeniach. To, po zablokowaniu w Senacie inicjatywy legislacyjnej mającej na celu zlikwidowanie tego aktu prawnego (por. *FederalistKa* 1/2011), kolejny krok w kierunku wpływu samych zainteresowanych na przygotowanie dobrego prawa dla działalności obywatelskiej. Być może to też krok w kierunku wypracowywania nowej wizji sektora pozarządowego w Polsce. W tym kontekście warto wrócić do dyskusji nad definicją organizacji pozarządowych (Tezy do dyskusji).

Nie udało się zablokować nieskonsultowanej z organizacjami pozarządowymi ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co razem z nowymi inicjatywami rządu, oprotestowanymi przez Obywatelskie Forum Legislacji, wskazuje na fakt, że temat konsultacji i jasnych zasad tworzenia prawa jest tematem kluczowym, który pewnie powróci jeszcze w niedalekiej przeszłości.

Powoli buduje się system dialogu obywatelskiego. OFOP, w miarę możliwości, monitoruje ten proces (w Polsce i na świecie) i pragnie dbać

o jakość debaty, która się w ciałach dialogu odbywa. Stąd, poza Szkołą, działania, które mają na celu promocję i wsparcie dobrych praktyk. W tym roku Grupa Robocza ds. Społeczeństwa Obywatelskiego nagrodziła Komitet Monitorujący PO KL, a w przyszłym – ogłosi konkurs na kolejne, najbardziej partnerskie komitety.

Na koniec, jako ciekawostka, odwołanie do tradycji. W ramach Biblioteki OFOP-u zdigitalizowaliśmy pisma Adama Mickiewicza, które pokazują, jak ważne jest zarządzanie członkami organizacji, ich edukacją i aktywnością. Aby stworzyć silną i efektywną organizację, trzeba tak jak w 1817 roku poświęcić wiele czasu na przemyślenie i przedyskutowanie z innymi członkami zasad organizacyjnych.

Redakcja



Od sieciowania do szkoły reprezentacji

Federalizacja

Historia sektora w Polsce po 1989 r. to w dużej mierze historia federalizacji. Od samego początku podejmowane były próby zorganizowania tworzącego się ruchu. Już we wrześniu 1989 r. Stowarzyszenie „Solidarité France-Pologne” zorganizowało konferencję „Zasady funkcjonowania ruchu stowarzyszeniowego”, w marcu 1990 r. w Gdańsku odbyła się Polsko-Amerykańska Konferencja Samopomocy Społecznej¹. W tym samym roku powstała Ogólnopolska Rada Ruchów Katolickich i Krajowa Rada Regionalnych Towarzystw Kultury, zaś w grudniu 1990 r. odbyła się konferencja, której współgospodarzem był Senat RP – zaproszeni na nią goście (w tym przedstawiciele rządu i parlamentu) byli zgodni, że konieczne jest wyłonienie reprezentacji organizacji społecznych, mogących realnie wpływać na procesy legislacyjne, być partnerem dla rządu. Wiosną 1991 r., w efekcie aktywności niektórych organizacji obecnych na konferencji w Senacie oraz lokalowej i technicznej pomocy Centrum Informacji i Dokumentacji Rady Europy, powstał pomysł utworzenia Krajowej Rady Organizacji Pozarządowych. Równoległe, w wyniku ustaleń podjętych na seminarium „Fundacje polskie – rzeczywistość i perspektywy”, zorganizowanej m.in. przez Fundację im. Stefana Batorego i Fundację Francja (marzec 1991), rozpoczęto prace nad powołaniem Forum Fundacji Polskich.

W ostatecznym rozrachunku na tym etapie zwyciężyła koncepcja wspierania organizacji przez niefederacyjne instytucje wspierające – ośrodki wsparcia, biura informacyjne itp. Ośrodki wsparcia sfederowały się zresztą dość szybko, tworząc ostatecznie Sieć Splot. Równoległe tworzyła się – dzięki wsparciu Niemieckiego Parytetowego Związku Socjal-

¹ Dało to początek chwilowej dwoistości trzeciego sektora, por. Piotr Frączak, Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej, Fundusz Współpracy, Warszawa 2001 – w zbiorach online Biblioteki OFOP.

nego Dolnej Saksonii – federacja organizacji socjalnych. Od powstałego w 1994 r. Dolnośląskiego Związku Organizacji Pozarządowych „WROS” aż po sformalizowanie w roku 1999 Wspólnoty Roboczej Związków Organizacji Socjalnych „WRZOS”.

Ważnym krokiem w kierunku zbudowania ogólnopolskiej reprezentacji sektora było zorganizowanie 20 lutego 2002 r. w Warszawie konferencji „Budowanie reprezentacji trzeciego sektora”. Organizatorami spotkania były: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych i Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT. Do udziału w spotkaniu zaproszono przedstawicieli ponad 120 sieci, koalicji, porozumień i federacji branżowych i regionalnych z całej Polski oraz dużych organizacji ogólnopolskich. W konferencji uczestniczyło około 80 osób reprezentujących ponad 60 organizacji pozarządowych z całego kraju.

Uczestnicy spotkania wraz z zaproszeniem otrzymali list „Głos w sprawie federalizacji” podpisany przez siedem organizacji infrastrukturalnych (Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Sieć SPLOT, Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej, Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, Sieć Centrów Wolontariatu, Wspólnotę Roboczą Związków Organizacji So-





cyjnych). Jego sygnatariusze są zgodni, iż istnieje potrzeba powołania ogólnopolskiej reprezentacji: „Ogólnopolska organizacja, reprezentująca sektor pozarządowy, będzie posiadała mandat, który pozwoli jej zabierać głos w sprawach ważnych dla środowiska. Ogólnopolska federacja, dysponująca szerokim poparciem i otwarta dla wszystkich, będzie taką reprezentacją.”

Podczas III OFIP-u powołano Grupę Inicjatywną na rzecz budowania federacji organizacji pozarządowych. Przystąpiło do niej około 60 organizacji z całej Polski. 21 stycznia 2003 r. odbyło się spotkanie podsumowujące prace nad statutem. Przekształciło się ono w spotkanie założycielskie Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Pierwsze Walne Zgromadzenie odbyło się 6 grudnia 2003 r.

Dialog obywatelski

Obok federalizacji drugim ważnym elementem budowania systemu reprezentacji są ciała dialogu obywatelskiego (por. *Federalista* nr 1/2010). Początkowo taką rolę pełniły powoływane ad hoc komisje, jak ta powołana w 1999 r. przez Zbigniewa Woźniaka – pełnomocnika Prezesa RM ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi – czy gru-



pa kontaktowa zorganizowana w roku 2001 do prac z zespołem Jerzego Hausnera nad ustawą o działalności pożytku publicznego. Głównym ciałem dialogu obywatelskiego jest powołana 27 listopada 2003 r. Rada Działalności Pożytku Publicznego. Formalnie jest to tylko gremium doradcze ministra ds. zabezpieczenia społecznego, ale w wielu wypadkach pełni funkcję szerszą niż tylko konsultacyjna.

Szczególną rolę w dialogu obywatelskim, a tym samym w reprezentacji, odegrały wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i zasada partnerstwa, która obowiązuje we wdrażaniu funduszy europejskich. Dzięki niej powstały różnego rodzaju komitety (monitorujące i sterujące), w których zasiadają przedstawiciele organizacji pozarządowych z prawem głosu na równi z administracją. Obecnie do komitetów związanych z wdrażaniem funduszy europejskich wybranych zostało prawie 300 osób, nie licząc zaangażowanych w pracę grup roboczych czy zespołów ekspertów sektora, którzy nie zostali do komitetów delegowani. OFOP wspiera działania organizacji w tym obszarze.

Jednak ta ogromna rzesza ludzi to ciągle jeszcze nie wszystko. Co i rusz powstają nowe, jak chociażby ciała dialogu związane z Paktem dla Kultury przy KPRM (por. *Federalista* nr 6/7 2011). A i na tym potrzeby reprezentacji sektora się nie kończą. Mamy kilkadziesiąt różnego rodzaju gremiów

przy urzędach (ministerstwach, biurach, np. Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dzieci), wszędzie tam powinni aktywnie działać reprezentanci sektora.

Szkoła reprezentacji

Powstanie OFOP-u było niewątpliwie odpowiedzią na potrzebę reprezentacji sektora pozarządowego. Jednak samo utworzenie instytucji nie rozwiązuje problemów. Reprezentacja tworzy się powoli w merytorycznych debatach wewnętrznych i ciągłym wypracowywaniu procedur. Problem z reprezentacją wynika z jednej strony ze słabości umocowania dialogu społecznego – rozumianego jako zinstytucjonalizowana rozmowa z władzą – z drugiej – z ogromnego zapotrzebowania na osoby, które w tym dialogu reprezentować będą stronę społeczną. Potrzeba ludzi, którzy:

- rozumieją istotę i potrzeby działania trzeciego sektora,
- chcą rozmawiać z władzą o rozwiązaniach systemowych, a nie doraźnych,
- mają zaplecze, aby społecznie wykonywać pracę reprezentanta całego sektora.



Takich ludzi jest sporo, ale zapotrzebowanie jest ogromne. Wiele spraw przegrywamy, bo nie ma osób i instytucji, które by przypilnowały administracji. Tu nie chodzi o to, że administracja jest zła i chce coś złego zrobić. Najczęściej brakuje jej wiedzy eksperckiej, aby zrozumieć, jak dane rozwiązanie wpłynie na aktywność społeczną, czy będzie korzystne, czy też niekorzystne dla organizacji. Ktoś musi tego dopilnować. I nie chodzi tu o wąski, grupowy interes sektora, ale takie rozwiązania, które pomogą organizacjom jak najlepiej realizować własne cele w interesie społecznym.

ODBYŁO SIĘ

PLANOWANE

Sesja I 30 listopada-1 grudnia 2011 r.	Sesja II 12-13 stycznia 2012 r.
Wykład: Edwin Bendyk, Myślenie strategiczne	Wykład: Agata Wiśniewska-Górczewska, System ciał dialogu
Warsztaty: Wypracowanie celów pracy w grupie	Warsztaty: Organizacja prac w grupach roboczych i bezprzemocowa komunikacja
Spotkania z Witoldem Monkiewiczem, Łukaszem Domagałą, Agatą Wiśniewską-Górczewską	Spotkania z Katarzyną Sadło, Tomaszem Schimankiem, Jacem Jakubowskim
Praca warsztatowa: Grupa ekonomia społeczna, kultura, fundusze europejskie	Praca warsztatowa: Grupa ekonomia społeczna, kultura, fundusze europejskie
Wykład: Jan Herbst, Praca na danych – jak zbierać i rozumieć informacje	Debata pokazowa: Wysłuchanie publiczne w sprawie ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym
Wykład otwarty: Piotr Gliński, Organizacje pozarządowe, trzeci sektor, społeczeństwo obywatelskie... Komentarz: Marzena Mendza-Drozd, Henryk Wujec	Wykład otwarty: Kuba Wygnański, Good governance a organizacje pozarządowe Komentarz: Ewa Kulik-Bielińska, Dagmir Długosz

Projekt FIO

Celem projektu finansowanego z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich w ramach projektu „Demokracja to partycypacja” jest przygotowanie przez OFOP przedstawicieli organizacji pozarządowych do kompetentnego udziału w pracach ciał dialogu społecznego, na szczeblu samorządowym i państwowym, np. w komitetach monitorujących, radach działalności pożytku publicznego i innych zespołach, w których głos sektora się liczy.

Szkoła Reprezentacji NGO jest szansą, a zarazem wyzwaniem dla III sektora. Mając już kilkuletnie doświadczenia uczestnictwa w ciałach dialogu, obserwując rozwijający się sektor pozarządowy i współpracę międzysektorową uznaliśmy, że istnieje potrzeba stworzenia miejsca, w którym reprezentanci sektora pozarządowego będą mogli zebrać wiedzę, wymienić się doświadczeniami, nabyć podstawowe umiejętności konieczne podczas występowania w imieniu organizacji pozarządowych. Szkoła Reprezentacji NGO powstała w odpowiedzi na coraz większe potrzeby kadrowe – konieczność obsadzenia miejsc w ciałach dialogu; trudności, jakich doświadczają pozarządowi członkowie tych zespołów, oraz z uwagi na oczekiwania organizacji, które często oceniały jakość reprezentacji bardzo nisko (m.in. za sprawą braku informacji zwrotnych od pozarządowego przedstawiciela).

Chęć udziału w Szkole Reprezentacji NGO zgłosiło siedemdziesiąt kilka osób z całej Polski. Do tej edycji mogliśmy przyjąć tylko czterdzieści. Nasi uczestnicy są z prawie wszystkich województw. Podczas każdej sesji Szkoły pracujemy w trzech grupach tematycznych, wokół ekonomii społecznej, funduszy europejskich oraz kultury. Podczas tego zjazdu grupy starały się zdefiniować swój problem, aby później wypracować możliwe rozwiązania, tak aby w końcowym efekcie móc je skonsultować w swoim środowisku. Grupa ekonomii społecznej wybrała problemy związane z tworzeniem wizerunku i zarządzaniem ekonomią społeczną, grupa kultura pytanie: Jak wypracowywać wspólne stanowiska i dobrze je reprezentować, natomiast grupa funduszy europejskich zajęła się niewystarczającym wpływem reprezentantów III sektora na prace komitetów monitorujących programy EFS.

Podczas każdego zjazdu prócz wykładów odbywają się warsztaty oraz spotkania z przedstawicielami komitetów monitorujących, z reprezentantami sektora w różnych zespołach. Chcieliśmy w luźnej formie, popartej doświadczeniem gości, opowiadać o zadaniach, jakie czekają na uczestników Szkoły, gdy wejdą w rolę pozarządowych reprezentantów.

Dodatkową możliwością spotkania z ważnymi osobami, ekspertami sektora pozarządowego jest wykład otwarty. Zapraszamy gości do miejsca związanego z dialogiem obywatelskim. Poprzez to działanie mieliśmy nadzieję na kontynuację dialogu z administracją i wejście do instytucji, w których często zapadają ważne decyzje dotyczące również trzeciego

sektora. Pierwszy wykład inauguracyjny, na który zaprosiliśmy wszystkie osoby, które aplikowały do naszej Szkoły, oraz zainteresowanych tematem, odbył się w Kancelarii Prezydenta. Następnym razem gościć uczestników szkoły będzie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w historycznej sali Bączkowskiego.

Bardzo nam zależy, aby to działanie na stałe wpisało się w działalność OFOP-u, podobnie jak Szkoła NGO, która, co wynika z obserwacji przebiegu pierwszej sesji, naprawdę jest potrzebna. Wspólnie z uczestnikami stworzyliśmy forum do dyskusji, poważnej rozmowy na temat problemów dotyczących sektor pozarządowy. Dzięki aktywności, jaką podejmują lokalnie uczestnicy Szkoły, mamy możliwość przyspatrzenia się działalności innych organizacji, wymiany doświadczeń, a w ten sposób – stworzenia uniwersalnego modelu niezależnego reprezentanta sektora w różnych ciałach dialogu obywatelskiego.

Oprac. Piotr Frączak, Weronika Czyżewska



Paradoksy społecznego działania

Edwin Bendyk

Tekst pierwotnie ukazał się w publikacji „Foresight obywatelski” wydanej przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA, Warszawa 2010, i był materiałem do wykładu na pierwszej sesji Szkoły Reprezentacji

Do najważniejszych tekstów nauk społecznych, jeśli mierzyć liczbą cytowań, należy niewątpliwie esej Garretta Hardina „*Tragedy of the Commons*”. Artykuł opublikowany w 1968 r. w magazynie „*Science*” podejmuje jedną z kluczowych kwestii: problem zarządzania dobrami publicznymi (*commons*). Pojęcie *commons* w pierwotnym znaczeniu oznaczało własność wspólnotową, gminną – np. komunalną łąkę, na której członkowie gminy mogli wypasać swoje bydło. Prywatyzacja, czyli proces gro-



dzenia tych łąk w Wielkiej Brytanii w XVII wieku (słynne *enclosure of the commons*) stał się kluczowym impulsem rozwoju współczesnego kapitalizmu. Nastąpiła wspomagana przez Brytyjską Koronę pierwotna akumulacja kapitału w rękach nielicznych, lecz politycznie bardziej wpływowych przedstawicieli społeczeństwa. Jednocześnie pozbawieni ziemi chłopci najczęściej nie mieli innego wyjścia, niż opuścić wieś i szukać szczęścia w rozwijających się miastach. To z nich powstała klasa robotnicza zasilająca fabryki Manchesteru, stocznie Glasgow i londyńskie rzeźnie. Zalegalizowany rabunek, czy też dziejowa konieczność? Garrett Hardin podjął temat *commons* nie po to, by zajmować się zagadkami historii, lecz by rozwiązać kluczowy problem nauk społecznych: w jaki sposób najlepiej zarządzać dobrami publicznymi w sytuacji, gdy np. ze względu na wyczerpywanie się zasobów ekologicznych, możliwość korzystania ze wspólnego majątku jest ograniczona. Gdy krów jest niewiele, a gminna łąka olbrzymia, problem nie istnieje. Gdy liczba krów rośnie, lecz ilość trawy pozostaje niezmienna, w pewnym momencie muszą pojawić się kłopoty. Amerykański uczony zastanawiał się, jak z tymi kłopotami poradzi sobie człowiek, istota rozumna. Przekonanie o ludzkiej racjonalności doskonale wyraża koncepcja *Homo economicus* dominująca w ekonomii klasycznej i neoklasycznej. *Homo economicus*, barwnie przedstawiony przez Adama Smitha w dziele „*Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*” to egoista działający na zasadzie maksymalizacji osobistej korzyści. Suma tych prywatnych, egoistycznych intencji dzięki niewidzialnej ręce rynku prowadzić ma do dobra wspólnego, jakim jest rosnące bogactwo. Co się stanie, jeśli wpuścić ludzi ekonomicznych na wspólnotowe pastwisko? Każdy będzie dążył do maksymalizacji swojej korzyści, czyli będzie chciał wykarmić jak najwięcej krów. Liczba krów będzie rosła, trawa zacznie się kończyć, w końcu, niczym w greckiej tragedii, nastąpi katastrofa, której nie sposób uniknąć. Do podobnych wniosków, choć na podstawie odrębnych badań, doszli inni wybitni przedstawiciele nauk społecznych w latach 60. XX wieku. Mancur Olson i Anatol Rapoport interesowali się kwestią działania zbiorowego. Inaczej rzecz ujmując, próbowali rozwiązać zagadkę, czy ludzie postawieni wobec takiej sytuacji jak chylące się ku katastrofie wspólne pastwisko będą zdolni do jego ratunku? I znowu, gdy zastosowali do swoich analiz model *Homo economicus*, wyszło im że wspólne działanie wydaje się najmniej prawdopodobną opcją.

Wychodzi więc, że ludzka racjonalność jest główną przyczyną kłopotów człowieka, bo nakazując mu działać w imię osobistego interesu prowadzi często do konfliktu z interesem społecznym i w rezultacie też, w dłuższej perspektywie, podkopuje podstawy realizacji interesu osobistego. W języku matematycznej teorii gier, narzędzia wykorzystywanego do modelowania ludzkich zachowań, sytuację taką nazywa się paradoksem więźnia. Wyobraźmy sobie sytuację, w której dwóch przestępców zostaje zamkniętych w oddzielnych celach bez możliwości komunikowania się. Śledczy daje każdemu wybór: jeśli milczysz, a my ci udowodnimy winę, dostajesz dziesięć lat (warunkiem jej udowodnienia są zeznania drugiego więźnia). Jeśli zaczniesz zeznawać, dychę dostanie jedynie kolega, ty wychodzisz po roku. Jest jeszcze trzecia opcja: gdyby milczeli obaj, sąd z braku dowodów musiałby zwolnić obu podejrzanych. Wynik dla więźniów najkorzystniejszy jest jednak najmniej prawdopodobny. Doskonale dylemat więźnia w działaniu ilustruje film „*Mroczny rycerz*” w scenach, gdy pasażerowie promów mają się nawzajem powysadzać. Kto zrobi to pierwszy, przetrwa. Ewentualnie przetrwają wszyscy, jeśli obie załogi powstrzymają się od naciśnięcia spustu. W filmie ta właśnie opcja wygrywa i rujnuje misterny, hiperracjonalny plan Jockera. Jak jednak rozwiązać dylemat więźnia polegający na paradoksalnej naturze racjonalności w realnym życiu? Historia usłana jest przykładami, że rozum zamknięty w więzieniu racjonalności rzeczywiście prowadzić może do katastrofalnych skutków społecznych. Czy istnieje rozwiązanie paradoksu? Hardin w swym słynnym tekście sprzed pół wieku wskazał dwie opcje. Pierwsza to prywatyzacja dobra wspólnotowego. Pastwiska zarządzane przez konkretnych właścicieli przetrwają, bo ci nie będą mieli interesu w ich nadmiernej eksploatacji i nigdy nie wpuszczą nadmiernej ilości krów. Opcją alternatywną jest poddanie wspólnych zasobów silnej kontroli zewnętrznej, czyli upaństwowienie. To rozwiązanie zostało jednak poddane przez historię krytyce – realny socjalizm nie okazał się zbyt dobrym systemem zarządzania dobrami publicznymi i musiał splajtować. Po 1989 r. zostało więc tylko jedno rozwiązanie dla „*tragedy of the commons*” – prywatyzacja. Prywatyzacja stała się jednym z filarów tzw. konsensusu waszyngtońskiego, który sankcjonował neoliberalną wizję ładu społeczno-gospodarczego. Gdy 1 stycznia 1994 r. wchodziło w życie porozumienie NAFTA integrujące przestrzeń handlu Meksyku, Stanów Zjednoczonych i Kanady, w meksykańskim stanie Chiapas

wybuchł bunt Indian. Zapłatyści przeciwstawili się m.in. przewidzianemu w międzynarodowym porozumieniu projektowi prywatyzacji ziemi, którą Indianie tradycyjnie zarządzali na zasadzie wspólnotowej. Najwyraźniej Indianie nie czytali Hardina. Dobrze to jednak czy źle? Pytanie dość trudne, bo rzeczywiście historia zna liczne przykłady potwierdzające tezę o „*tragedy of the commons*”. Trudno o lepszy współczesny przykład niż międzynarodowe negocjacje w sprawie ochrony klimatu. Mimo wiedzy o przyczynach globalnego ocieplenia i działaniach mogących je powstrzymać, nie sposób wypracować międzynarodowego porozumienia. Poszczególne państwa działając na zasadzie *Homo economicus*, czyli dbając jedynie o swoje interesy, nie są w stanie podjąć działania wspólnego dla dobra wszystkich. To właśnie dlatego konferencja klimatyczna w Kopenhadze w grudniu 2009 r. zakończyła się nieuniknionym fiaskiem. Jednocześnie jednak historia zna mnóstwo przypadków przeczących „*tragedy of the commons*” i pokazujących przy okazji, że nie tylko kontrola państwowa, lecz także prywatna nie musi wcale prowadzić do optymalnych rozwiązań. Przypadki przeczące spostrzeżeniom Hardina, Rapoporty, Olsona od kilkadziesiąt lat zbiera skrzętnie amerykańska politolożka Elinor Ostrom. Okazuje się, że istnieją wspólnoty doskonale radzące sobie z zarządzaniem dobrami kolektywnymi i zdolne do kolektywnego działania dla dobra wspólnego. Przypadki można mnożyć i znajdować je zarówno w społecznościach tradycyjnych, w których przedmiotem działania społecznego jest utrzymanie w dobrym stanie gminnego systemu irygacyjnego lub łowiska ryb, jak i w społecznościach ponowoczesnych, tworzących kolektywnie publiczne dobra niematerialne, np. oprogramowanie GNU/Linux.

Jak to jest możliwe, skoro teoretycznie powinno być niemożliwe? Pełna odpowiedź Ostrom zajmuje setki stron i zapewniła jej nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii. Jedna myśl jednak dominuje w jej analizach. Na czym polega dylemat więźnia? Podejrzeni osadzeni są w izolowanych celach i nie mogą się porozumiewać. To możliwa, jednak dość rzadka sytuacja w realnym życiu. Istotą społeczeństwa jest komunikacja. I wystarczy tylko wprowadzić do analizy ten parametr – fakt, że *Homo economicus* jest jednocześnie *Homo communicans*, by okazało się że współpraca na rzecz dobra wspólnego nie musi urągać rozumowi. Po pierwsze, dzięki zdolności do porozumiewania się ludzie wymieniają między sobą wiedzę i tworzą uwspólniony obraz

sytuacji. Ta dzielona przestrzeń komunikacji sama jest szczególnym *commons*, bo wyraża coś w rodzaju inteligencji zbiorowej zapisanej pod postacią norm, zwyczajów, praktyk społecznych i kulturowych określających, jak się należy zachowywać w określonych sytuacjach. Przestrzeń ta jest także nośnikiem reputacji, czyli społecznej pamięci o zachowaniach konkretnych ludzi. To właśnie reputacja powoduje, że działanie egoistyczne nie zawsze się opłaca, bo może doprowadzić do sankcji najokrutniejszej – banicji, czyli eliminacji ze społeczności. Więziń ze słynnego dylematu doniesie na kolegę pod warunkiem, że jego środowisko nie dowie się o zdradzie. W innym przypadku gra nie jest warta świeczki – co bowiem po mniejszym wyroku, jeśli za więzienną bramą czeka zemsta? Ludzka zdolność do porozumiewania się jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym działania kolektywnego. Działanie musi mieć cel, samo gadanie nie wystarczy. Robert Axelrod, amerykański politolog pokazał, że zdolność do długotrwałej kooperacji i poświęcania zasobów prywatnych (czasu, wysiłku fizycznego, środków materialnych) dla wspólnej sprawy rośnie, gdy społeczność dzieli wspólną wizję przyszłości. Cel, czyli nagroda w przyszłości doskonale pozwala uzasadnić konieczność poświęceń dzisiaj. Tyle tylko, że rozwiązując jeden paradoks natychmiast napotykaemy inny. Problem bowiem w tym, że jako ludzie racjonalni musimy się zgodzić z faktem podstawowym – przyszłość nie istnieje. Możemy być pewni, że jakaś przyszłość się wydarzy, jaka jednak – nie wiemy. Przewidywanie przyszłości jest zasadniczo niemożliwe, można próbować różnych prognoz, lecz ich skuteczność jest zazwyczaj stosunkowo ograniczona. Zwłaszcza gdy odnoszą się do przełomowych momentów dziejów, kiedy rzeczywistość staje się bardziej złożona i drobne nawet pozornie czynniki mogą zmienić trajektorię historii. To właśnie dlatego *Homo economicus* maksymalizuje swoje korzyści dziś, bo nie wie, co będzie w przyszłości i zachowuje się z tego punktu widzenia całkiem racjonalnie, prowadząc jednak do zguby swoją społeczność. Tu jednak dochodzimy do kluczowego momentu analizy. Powtórzmy: przyszłość nie istnieje i nie można jej przewidzieć. To udowodnili przekonująco tacy filozofowie, jak David Hume i Karl R. Popper, wykazując, że myślenie indukcyjne, polegające na mówieniu o przyszłości na podstawie doświadczeń z przeszłości, nie ma logicznego uzasadnienia. Jest nieracjonalne. Z kolei Garrett Hardin, wychodząc z przesłanki o racjo-

nalności ludzkiego działania, przewiduje przyszłość: dobro publiczne zarządzane kolektywnie musi ulec zagładzie. Ewidentnie jest tu jakaś sprzeczność, którą można rozwiązać rozwiązując problem przyszłości. Jednym z rozwiązań jest oczywiście religia. Systemy religijne są pierwszymi społecznymi wynalazkami służącymi do włączania przyszłości w sprawę doczesne po to, żeby społeczeństwa mogły w ogóle istnieć. Jak jednak poradzić sobie z przyszłością w społeczeństwie świeckim, które nie może uzasadniać swych działań sankcją religijną? Rozwiązaniem jest *foresight*, jako metoda społecznego zarządzania przyszłością. Używam pojęcia zarządzanie przyszłością, które może wydawać się dość dziwne wobec czegoś, co jak stwierdziliśmy nie istnieje. Owszem, nie istnieje teraz, jednak stanowi podstawowy zasób umożliwiający kolektywne działania i jak każdy zasób wymaga sprawnego zarządzania. Jak każdy też zasób nie bierze się jednak z powietrza, lecz wymaga wytworzenia. *Foresight* jest więc metodą zarządzania przyszłością polegającą na społecznym wytwarzaniu przyszłości jako dzielonej przez daną społeczność wizji tego, co stać się powinno i co stać się może. To właśnie taka wizja, zwana często strategią, napędza kolektywne działanie. Paradoksów jednak nigdy dość – widać bowiem wyraźnie, że wytworzenie takiej wizji w społeczeństwie sekularnym samo wymaga działania zbiorowego. *Foresight* jest działaniem kolektywnym, powinien angażować wszystkich interesariuszy przyszłości. Jak jednak do takiego działania doprowadzić? Nie ma co ukrywać, to nie jest łatwe. Doskonale ilustrują te trudności dwie dekady polskiej transformacji. Transformacyjny proces rozpoczął się od odkrycia *Homo economicus*, który miał zastąpić *Homo sovieticus*. I zastąpił na dobre i na złe. Nastąpiła eksplozja indywidualnego działania, Polacy udowodnili że są niezwykle zdolnymi uczniami Adama Smitha zakładając miliony indywidualnych przedsiębiorstw. Jednocześnie nastąpiła prywatyzacja i degradacja przestrzeni publicznej. Wydawać by się mogło, że Garrett Hardin miał rację. Zdolność Polaków do kolektywnego działania dla dobra wspólnego jest niezwykle mała, wiadomo to z licznych badań. Bardziej przypominamy więźniów z opisywanego dylematu niż społeczność napędzaną jakąś wspólną wizją przyszłości. Nie może być inaczej, bo wizji tej do dziś nie stworzyliśmy. Należymy do niezwykle nielicznego grona państw, które nie ma państwowego ośrodka refleksji strategicznej – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych zostało

rozwiązane w 2006 r., a wcześniej i tak nie robiło niczego, co byłoby poważnie wykorzystywane w praktykach zarządzania krajem. Po długich staraniach udało się przeprowadzić *Narodowy Program Foresight*, dziesięć lat po tym, jak podobne przedsięwzięcie wykonali Węgrzy i siedem lat po Czechach. W końcu jednak udało się. Powtórzmy więc pytanie próbując rozwiązać ostatni z paradoksów. Warunkiem trwałego działania zbiorowego dla społecznego dobra jest dzielona społecznie wizja przyszłości. Wizję taką można wypracować jedynie na drodze *foresightu*, który sam jest działaniem zbiorowym. Jak doprowadzić do tego, pierwotnego działania? W jaki sposób nadać pierwszy impet? Tu pojawia się ostatni ważny element łamigłówki. Przywództwo. Potrzebny jest lider, osoba z wizją, *outlier* wyłamujący się z logiki *Homo economicus*. Lider staje się przywódcą wtedy, kiedy potrafi uruchomić drugi kluczowy element wskazany przez Elinor Ostrom – działania komunikacyjne. Szansa na sukces pojawia się jednak dopiero wówczas, gdy lider potrafi uruchomić proces społecznej rozmowy o przyszłości, która sama będąc działaniem kolektywnym rozgrzewa do działań zbiorowych o charakterze ucieleśnionym. Martin Luther King miał jedynie sen o lepszej przyszłości, który potrafił opowiedzieć tak, że porwał na ulice miliony upokorzonych w Stanach Zjednoczonych. Pewnie nie byłoby też wybuchu „Solidarności”, gdyby nie komunikacyjny przełom, który nastąpił w 1979 r. podczas papieskiej mszy na Placu Zwycięstwa w Warszawie, a potem przywódcza rola Lecha Wałęsy odwołująca się do społecznego marzenia o lepszej Polsce (pamiętne słowa papieża „*niech zstąpi Duch Twój i odmieni oblicze ziemi, tej ziemi*”). Przywództwo, komunikacja, cel to niezbędne składniki udanego działania zbiorowego. *Foresight* to zestaw metod i narzędzi ułatwiających połączenie tych składników w synergiczną całość.

Wydawnictwo
Spółdzielni Kooperatywa Porządowa

Biblioteka Aktywności Lokalnej



Piotr Frączak
Ryszard Skrzypiec

Kondycja spółdzielczości pracy oraz wizje jej rozwoju

Raport z badania

OŚRODEK BADANIA AKTYWNOŚCI LOKALNEJ
przy Spółdzielni Kooperatywa Porządowa
Warszawa 2011

O lepsze prawo dla stowarzyszeń

Dzięki współpracy z Siecią SPLOT, Fundacją Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Forum Darczyńców i Stowarzyszeniem Klon/Jawor, a także z Kancelarią Prezydenta RP, oraz dzięki wsparciu finansowemu programu Demokracja w działaniu Fundacji im. Stefana Batorego, udało się przygotować założenia do nowelizacji ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

Przygotowane w procesie środowiskowych konsultacji założenia do nowelizacji ustawy precyzują kierunki rozwiązań, co do których uzyskaliśmy w środowisku konsensus. Konsultacje prowadzone były w formie ankiet on-line, spotkań eksperckich, spotkań lokalnych i trzech konferencji konsultacyjnych w 2011 r. (w ramach Walnego Zebrania OFOP-u – maj, w Kancelarii Prezydenta – lipiec, w ramach VI Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych – wrzesień). Oznacza to, że opisane kierunki przez samych zainteresowanych są uznane za sprzyjające realizacji prawa do stowarzyszania się.

Założenia te zostały zaprezentowane w ramach Forum Debaty Publicznej w Pałacu Prezydenckim 7 grudnia 2011 r.



	Założenia do ustawy	Uzasadnienie
1	Podstawowe założenia	
1.1	Założenia obecnie obowiązującej ustawy powinny zostać zachowane w zakresie wykładni celowościowej.	Ponieważ obecnie obowiązująca ustawa jest zwięzła, w praktyce jej stosowania wytworzył się znaczny dorobek prawny i wiele dobrych praktyk wyrosłych na gruncie orzecznictwa. Zmiany powinny zatem ułatwiać funkcjonowanie stowarzyszeń, zwiększać ich przejrzystość i znosić obciążenia biurokratyczne i finansowe, nie zmieniając przy tym w znaczący sposób celowości obecnie funkcjonujących przepisów. Nowe zapisy powinny zapewniać ochronę praw nabytych. Sama ustawa po zmianach nie powinna przy tym mieć znacząco większej objętości.
1.2	Z dotychczasowych dwóch form – stowarzyszenie zwykłe i rejestrowe – podstawą ustawy powinno być stowarzyszenie zwykłe (dalej zwane po prostu stowarzyszeniem), jednak o znacznie szerszych niż obecnie uprawnieniach.	Często postulowaną przez zainteresowane podmioty zmianą jest zmniejszenie minimalnej liczby osób koniecznej do utworzenia stowarzyszenia. Krytycy nadmiernego ograniczania niezbędnego minimum podnoszą kwestię konieczności utworzenia stosownych organów stowarzyszenia (zarządu i komisji rewizyjnej) oraz dostatecznej liczby osób umożliwiających demokratyczne procedury, co mogłoby być trudne w sytuacji, gdy nadmierne ograniczy się minimalną liczbę członków. Rozwiązaniem tego dylematu mogłoby być wyposażenie dotychczasowych stowarzyszeń zwykłych w uprawnienia pozwalające prowadzić działania na większą skalę, niż jest to obecnie możliwe. Uprościłoby to również kwestię prowadzenia działalności niewymagającej dużych nakładów finansowych i organizacyjnych.
1.3	Forma stowarzyszenia rejestrowego powinna być stosowana w sytuacjach wymagających posiadania osobowości prawnej.	Specjalną formą stowarzyszeń mają być stowarzyszenia rejestrowe. Ich rejestracja będącą suwerenną decyzją samej organizacji mogłaby być próbą: <ul style="list-style-type: none"> - zwiększenia zaufania do działań organizacji (w sytuacji gdy pełni funkcję instytucji zaufania publicznego¹, chociażby sprawujących opiekę nad dziećmi lub osobami niepełnosprawnymi); - określenia reprezentatywności zarówno w obszarze prowadzenia działalności lobbingsowej – jako lobbysta zawodowy i niezawodowy w rozumieniu odrębnych przepisów – jak występowania w imieniu grup społecznych – np. udział w ciałach dialogu obywatelskiego, w postępowaniu administracyjnym i sądowym; - tworzenia skomplikowanych struktur wewnętrznych w organizacjach masowego członkostwa (np. oddziały); - prowadzenia działalności gospodarczej.

¹ Należy rozważyć też, czy konieczne jest rozróżnienie instytucji zaufania publicznego od organizacji pożytku publicznego.

1.4	Przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach powinny być proste, zrozumiałe i stanowić możliwie zamkniętą całość.	Istotne jest, aby każdy mógł na podstawie przepisów Prawa o stowarzyszeniach zrozumieć, jak zakłada się i jak działa stowarzyszenie – jako model, bez konieczności odwoływania się do przepisów odrębnych. Istotnym elementem ustawy jest preambuła, która określa podstawową ideę Prawa o stowarzyszeniach.
2	Uproszczenia w rejestracji	
2.1	Rejestracja stowarzyszeń powinna opierać się na zasadzie zgłaszania działalności do organu administracji publicznej. Zgłoszenie powinno się dokonywać na najniższym szczeblu (gmina, starostwo), jednak powinien zostać stworzony centralny rejestr stowarzyszeń.	Rejestracja działalności społecznej nie powinna być bardziej skomplikowana niż rejestracja działalności gospodarczej czy też stowarzyszeń sportowych. Działalność stowarzyszenia opierać się ma na podstawie regulaminu, który jednak musi określać zasady działania stowarzyszenia. Proponuje się możliwość dokonania zgłoszenia przez internet.
2.2	Rejestracja stowarzyszeń rejestrowych <ul style="list-style-type: none"> • w oparciu o uproszczony formularz, • stwierdzenie przez sąd zgodności zapisów statutu z prawem. 	Uproszczenie to spowodowałoby zmniejszenie obciążeń biurokratycznych przedłużających i komplikujących rejestrację. Proponuje się zastąpienie formularzy przesyłanych pocztą ankietą online, która zawierałaby pytania / pola konieczne do uzyskania niezbędnych informacji o zakładanym podmiocie i jego strukturze.
2.3	Zmniejszenie minimalnej liczby osób koniecznej do utworzenia stowarzyszenia rejestrowego do liczby 9.	W ocenie środowiska stowarzyszeń minimalna liczba 15 osób wymaganych do założenia stowarzyszenia rejestrowego ogranicza swobodę tworzenia stowarzyszeń m.in. z uwagi na zmniejszającą się skłonność do długofalowego zaangażowania się w działalność społeczną. Z drugiej strony, należy wziąć pod uwagę głosy, które podkreślają funkcję stowarzyszeń jako podmiotów reprezentujących zorganizowane grupy, posiadające pewne społeczne zaplecze, posiadające wybieralną władzę i ciała kontroli wewnętrznej.
2.4	Pozostawienie możliwości dowolnego kształtowania struktury stowarzyszenia (statut jako konstytucja) przy jednoczesnej konieczności określenia w statucie trzech form: <ul style="list-style-type: none"> • bieżącego zarządzania – np. zarząd, • zarządzania strategicznego (governance) – np. rada programowa, • kontroli wewnętrznej – np. komisja rewizyjna. 	Obligatoryjność określenia ról poszczególnych konkretnych organów nie oznacza konieczności powoływania konkretnych organów. W statucie (regulaminie) konieczne jest jedynie określenie układu systemu władz stowarzyszenia z jasnym określeniem, kto pełni jakie funkcje. W mniejszych stowarzyszeniach rejestrowych możliwe byłoby np. istnienie jedynie zarządu, któremu cele strategiczne wyznaczałoby walne zebranie, będące jednocześnie instytucją kontroli wewnętrznej.

2.5	Zniesienie wymogu udziału organu nadzoru w postępowaniu rejestrowym (w art. 13 ust. 2 oraz art. 21 obecnej ustawy) ² .	Udział organu nadzoru w postępowaniu rejestrowym ma często charakter fikcyjny. Osobom wyznaczonym do pełnienia nadzoru ³ w imieniu starosty często brakuje kompetencji i doświadczenia w ocenie praktycznych konsekwencji zapisów statutu. Obowiązek przesyłania statutów i ich zmian starostwom wydłuża postępowanie. Zdarza się, że poziom zgłaszanych uwag jest merytorycznie niski, 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.
2.6	Podkreślenie, iż rolą sądu ⁴ jest jedynie stwierdzenie, czy statut rejestrowanego stowarzyszenia jest zgodny z prawem.	Obecnie ingerencja sądu w zapisy statutu wykracza poza stwierdzenie zgodności zapisów z prawem. Z doświadczeń stowarzyszeń wynika, że sądy często proponują własne zapisy i zmiany, które nie mają wpływu na legalność zapisów statutu, a czasem wręcz stoją w sprzeczności z dotychczasową praktyką. Argumentowanie przeciwko ich uwzględnieniu przeciąga postępowanie rejestrowe. Cierpią na tym zwłaszcza małe stowarzyszenia, które nie mają kompetencji ani środków na prowadzenie sporu z sądem. W rezultacie działanie to ogranicza wolność zrzeszania się.
2.7	Skrócenie maksymalnego dozwolonego czasu rejestracji do 1 miesiąca (w art. 13 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach) lub zgodnie z art. 20a ustawy o KRS – sąd ma 7 dni od daty złożenia wniosku na jego rozpatrzenie ⁵ .	Obecnie, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, wniosek o zarejestrowanie stowarzyszenia sąd rejestrowy rozpoznaje niezwłocznie, a rozstrzygnięcie powinno nastąpić nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Wydaje się, że jest to zbyt długi czas na zarejestrowanie stowarzyszenia, co spowodowane jest również koniecznością zasięgnięcia opinii organu nadzoru.

² Stanie się to automatycznie po zlikwidowaniu nadzoru (por. Postulat 6.1.).

³ Przedstawiciele starostw wskazywali na pozytywną rolę nadzoru (pomoc w doprecyzowywaniu statutów, pomoc przy wyrejestrowaniu). Wydaje się, że idea wsparcia dla organizacji pozarządowych ze strony samorządów lokalnych, bardzo wskazana, nie musi przyjmować formy nadzoru.

⁴ Np. przestrzeganie zapisu ustawy o KRS albo tak jak jest w ustawie o fundacjach.

⁵ Tu główny postulat dotyczy praktyki.

2.8	Nadawanie osobowości prawnej terenowym jednostkom organizacyjnym (oddziałom) stowarzyszeń, o ile przewiduje to ich statut, powinno się odbywać automatycznie w oparciu o zgłoszenie do odpowiedniego KRS lub KRS według siedziby stowarzyszenia posiadającego oddziały.	<p>Obecnie art. 17 1a. ustawy Prawo o stowarzyszeniach wskazuje, iż terenowa jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 10 ust. 2, może uzyskać osobowość prawną, jeżeli statut stowarzyszenia to przewiduje. Oznacza to, że stowarzyszenie musi się o nią ubiegać i przeprowadzać procedurę rejestracyjną. Powoduje to niepotrzebne obciążenia biurowe i bywa, że skutkuje sugestiami co do zmiany statutu jednostki macierzystej. Powstaje wtedy wątpliwość, którym statutem jednostka powinna się kierować – macierzystym, czy też zmienionym, który został przyjęty przez właściwy miejscowo oddział KRS. Doreczenie organowi nadzorującemu odpisu wniosku o rejestrację i prawo do informacji o przebiegu postępowania powinno wystarczyć.</p> <p>Termin rozpatrzenia przez sąd rejonowy wniosku o rejestrację byłby 7-dniowy (możliwość przedłużenia do miesiąca w przypadku potrzeby rozprawy lub wysłuchania uczestników).</p>
3. Uproszczenia w księgowości		
3.1	Stowarzyszenia, które chcą prowadzić zbiórki publiczne i korzystać z dofinansowania ze środków publicznych, są zobligowane do udostępniania swoich rocznych sprawozdań finansowych i merytorycznych.	Biorąc pod uwagę postulaty pkt. 5, konieczne może się okazać, że stowarzyszenia zwykle powinny składać proste sprawozdania finansowe ⁶ , które pokazywałyby przepływy finansowe w takim stowarzyszeniu. Ponadto obowiązek ten powinien dotyczyć jedynie tych, które korzystają ze środków innych niż składki członkowskie i darowizny od członków.
3.2	Stowarzyszenia rejestrowe do momentu przekroczenia określonych obrotów i niekorzystające z funduszy publicznych w wysokości powyżej pewnego pułapu powinny móc prowadzić uproszczoną księgowość.	Postulat ten był od lat propagowany przez OFOP, w tej chwili przez RDPP i Kancelarię Prezydenta prowadzone są prace, które określą możliwości i formy takich uproszczeń.
3.3	Dostosowanie zakresów i formularzy sprawozdań finansowych do specyfiki działalności prowadzonej przez organizacje pozarządowe, którymi są stowarzyszenia.	Obecnie organizacje pozarządowe, w tym stowarzyszenia, sprawozdają się według wymogów obowiązujących inne osoby prawne, jak np. spółki prawa handlowego. Sprawozdania dostosowane są do potrzeb tych ostatnich, które działają dla zysku i tym samym nie odpowiadają specyfice podmiotów, których działalność nie może mieć charakteru zarobkowego. Tym samym sprawozdania nie pokazują w sposób przejrzysty i zrozumiały przepływów finansowych charakterystycznych dla tej kategorii podmiotów. Z uwagi na ilość podmiotów działających nie dla zysku należałoby rozważyć konieczność dostosowania zakresu i formularzy sprawozdań finansowych dla stowarzyszeń do ich funkcji w życiu społeczno-gospodarczym.

⁶ Np. analogicznie do zasad, na jakich rozliczają się wspólnoty mieszkaniowe.

4	Uprawnienia członków	
4.1	Wzmocnienie w działalności stowarzyszeń roli członków i ich wpływu na organ zarządzający (wzmocnienie demokracji) oraz określenie uprawnień członków, m.in. do świadczeń niepodlegających opodatkowaniu ⁷ i możliwości korzystania z uprawnień przewidzianych dla wolontariuszy w formie określonej przez statut.	Członkowie stowarzyszeń powinni – w zakresie zaangażowania społecznego w działalność stowarzyszeń – mieć uprawnienia nie mniejsze niż wolontariusze. W końcu ich zaangażowanie odpowiada pracy wolontariackiej, a dodatkowo nie ma charakteru incydentalnego. Jednak zasady korzystania z tych świadczeń powinny być dobrowolne i świadczone na zasadach określonych w statucie.
4.2	Należy dopuścić możliwość zapisania w statucie sposobu zatrudniania członków zarządu. Należy wypracować formy przekazywania uprawnień (odpowiedzialności) zatrudnionym pracownikom w analogii do funkcjonowania spółdzielni lub spółek.	Członkowie zarządu stowarzyszenia (jak wynika z części orzecznictwa), odmiennie od członków zarządu fundacji, nie mogą pobierać wynagrodzenia z tytułu pełnionych obowiązków. Wprowadza to nieuzasadnioną nierówność tych podmiotów. Należałoby wprowadzić rozwiązania analogiczne do rozwiązań w prawie o fundacjach lub spółdzielniach. Głównym celem tego zapisu jest, aby osoby odpowiadające bezpośrednio za bieżącą działalność (zarząd wykonawczy) były zapisane w KRS jako reprezentujące te organizacje i odpowiadające prawnie.
4.3	Powinno być możliwe tworzenie federacji zrzeszających organizacje pozarządowe – w miejsce dotychczasowych związków stowarzyszeń.	Obecnie członkami związków stowarzyszeń mogą być jedynie stowarzyszenia oraz fundacje – te ostatnie pod warunkiem, że związek tworzą ponadto przynajmniej trzy stowarzyszenia. Sytuacja ta nie odpowiada obecnym realiom, zwłaszcza w kontekście objęcia definicją organizacji pozarządowych również podmiotów innych niż fundacje i stowarzyszenia na mocy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dlatego powinno się w oparciu o zapisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach umożliwić tworzenie federacji organizacji pozarządowych, a dotychczasowe związki stowarzyszeń powinny móc stać się automatycznie takimi federacjami.

⁷ Konieczne jest także jasne określenie wsparcia dla beneficjentów stowarzyszeń jako pomocy niepodlegającej opodatkowaniu.

5	Uprawnienia stowarzyszeń zwykłych	
5.1	Wyposażenie stowarzyszeń zwykłych w zdolność do czynności prawnych (ułomna osobowość prawna).	Obecnie stowarzyszenia 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 (np. możliwość przyjmowania darowizn od członków [Izdębski H., 2009] z zastrzeżeniem spożytkowania ich do realizacji celów stowarzyszenia i starania się o dotacje zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego jako „jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną” – postulat przyznania im zdolności prawnej pojawił się już w projekcie ustawy o zrzeczeniach [druk senacki 1028]).
5.2	Rozszerzenie katalogu składników majątkowych stowarzyszenia zwykłego. Stowarzyszenie zwykle może korzystać: <ul style="list-style-type: none"> • z nieopodatkowanych darowizn, ale bez możliwości odpisów podatkowych, • ze zbiorów publicznych, • odpłatnej działalności pożytku publicznego, • z dotacji samorządowych – realizując zadania w obszarach pożytku publicznego w oparciu o system powierzania lub wspierania zadań publicznych przez JST. 	Obecnie stowarzyszenia zwykle mogą korzystać jedynie ze składek swoich członków, a ustawa Prawo o stowarzyszeniach nie przewiduje, by ich majątek mógł być tworzony przy pomocy innych składników. 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. Stowarzyszenia zwykle powinny mieć możliwość finansowania swoich działań z różnych rodzajów środków niepublicznych: datki, dotacje od firm, zapisy, spadki od osób prywatnych, zbiórki publiczne, nawet własna działalność odpłatna w ograniczonym, rzecz jasna, finansowo zakresie – np. organizowanie prelekcji, imprez (finansowanych ze środków prywatnych).
6	Nadzór	
6.1	Zlikwidowanie nadzoru podmiotowego administracji publicznej.	Czynności nadzorcze stanowią marginalną działalność starostw. W związku z tym osobom wyznaczonym do pełnienia nadzoru w imieniu 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 poziom zgłaszanych uwag jest merytorycznie niski, a jednak sąd rejestrowy nie kwestionuje ich zasadności. Ciernią 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.

6.2	<p>Wprowadzenie uznawanych prawnie form samokontroli i reprezentacji. Stowarzyszenia (organizacje pozarządowe) powinny mieć możliwość tworzenia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • federacji, które po spełnieniu określonych warunków mogłyby pełnić funkcję analogiczną do izb gospodarczych, • związków audytu społecznego (rewizyjnych, lustracyjnych), które powinny mieć zadania podobne do związków lustracyjnych w spółdzielczości. 	<p>Samoregulacja wiąże się z wypracowaniem rozwiązań, które bez administracyjnego nadzoru umożliwiłyby dbanie o wizerunek organizacji, wzmacnianie ich roli oraz eliminowanie zachowań nieetycznych. Obecny system w żaden sposób nie promuje samoorganizacji, współpracy i tworzenia standardów.</p>
6.3	<p>Organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą lub chcące być uważane za instytucje zaufania publicznego powinny się co najmniej raz na trzy lata poddać audytowi społecznemu (lustracji).</p>	<p>Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych często wzbudza kontrowersje, z drugiej strony jest to jedno z ważnych źródeł finansowania, np. w sytuacji, gdy dotacje wymagają wkładu własnego. Sposobem na rozstrzygnięcie tego problemu jest z jednej strony ułatwienie działalności gospodarczej na rzecz celów społecznych, z drugiej – poddanie się cyklicznemu sprawdzianowi – audytowi społecznemu (lustracji).</p>
7	Inne	
7.1	<p>Należy umożliwić łączenie się stowarzyszeń.</p>	<p>W obecnym stanie prawnym stowarzyszenia o podobnych celach statutowych nie mogą połączyć się w jeden podmiot ani jedno nie może zostać inkorporowane do drugiego. Podobny rezultat można osiągnąć jedynie poprzez likwidację jednego z nich i przekazanie jego majątku temu drugiemu (o ile status stowarzyszenia rozwiązywanego na to zezwala). Do uregulowania zostaje przy tym kwestia członkostwa osób z rozwiązanego stowarzyszenia w stowarzyszeniu przyjmującym majątek; ewentualni pracownicy rozwiązanego stowarzyszenia zostają zwolnieni.</p> <p>Uregulowanie tej kwestii pozwoliłoby na połączenie stowarzyszeń, które:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mają problem z utrzymaniem minimalnej liczby członków, • mają problemy z pozyskaniem funduszy niezbędnych do należytej realizacji celów statutowych, • utworzenie jednego podmiotu, który mógłby efektywnie korzystać z majątku i dorobku dwóch lub więcej stowarzyszeń bez konieczności przerywania ciągłości instytucjonalnej jednego z nich.

7.2	Należy umożliwić przekształcanie się stowarzyszeń.	<p>Stowarzyszenia z założenia są instytucjami dynamicznymi, które często na nowo definiują swoje cele i metody działania (na zasadzie samorządności), dlatego możliwość ich przekształcania się w inne formy prawne ułatwi działalność zgodnie z wolą członków.</p> <p>Stowarzyszenia zwykle powinny mieć możliwość prostego i niewymagającego likwidacji przekształcania się w stowarzyszenia rejestrowe.</p> <p>Z kolei stowarzyszenia rejestrowe powinny mieć możliwość przekształcania się</p> <ul style="list-style-type: none"> • w stowarzyszenie zwykłe (o ile ilość członków spadnie poniżej 9), • w spółdzielnie pracy, o ile działalność gospodarcza zacznie dominować nad działalnością statutową.
7.3	Należy uprościć likwidację stowarzyszeń i umożliwić zawieszanie działalności.	<p>Rejestry zapełniają dziesiątki stowarzyszeń, które nie podjęły lub zaniechały działalności. Trzeba określić zasady likwidacji stowarzyszeń tak, aby umożliwiały wszystkim tym, którzy zakończyli swoją działalność, możliwość wypełnienia formalności likwidacyjnych.</p> <p>Wiele organizacji może też chcieć (w analogii do działalności gospodarczej) zawiesić na jakiś czas swoją działalność. Należy też rozważyć możliwość automatycznej likwidacji stowarzyszeń, które nie odwiesiły działalności po pełnych dwóch latach kalendarzowych, a nie ma wobec nich żadnych roszczeń.</p>
7.4	Uprawnienie cudzoziemców – zarówno mających, jak i niemających miejsca zamieszkania na terytorium RP, do występowania w charakterze członków założycieli stowarzyszenia na gruncie prawa polskiego.	<p>Niemożliwość włączenia cudzoziemców w proces tworzenia stowarzyszeń 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.</p>

Obywatelskie Forum Legislacji

W 2009 r. powołana została grupa robocza „Obywatelskie Forum Legislacji”, w skład której weszły osoby uczestniczące w procesie legislacyjnym w charakterze lobbystów, ekspertów, partnerów społecznych lub obserwatorów, w tym przedstawiciele organizacji pozarządowych, środowisk akademickich i naukowych, kancelarii prawniczych i firm PR. Współpracujemy też z innymi instytucjami zainteresowanymi poprawą procesu legislacyjnego, takimi jak Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan i Polskie Towarzystwo Legislacyjne.

Opinie na temat procesu stanowienia prawa i propozycje jego naprawy przedstawiamy w dyskusjach na forum komisji sejmowych, spotkaniach z parlamentarzystami, przedstawicielami Rządowego Centrum Legislacyjnego, na seminariach i konferencjach, w wystąpieniach publicznych i artykułach prasowych, pismach (por. *FederalistKa* nr 1/2010) i petycjach.

Sprzeciw Obywatelskiego Forum Legislacji wobec ograniczenia udziału obywateli w procesie stanowienia prawa

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji działającego przy Fundacji im. Stefana Batorego wyrażają sprzeciw w związku z przyjęciem przez **Radę Ministrów uchwałą nr 214 z dnia 6 grudnia 2011 r.** wprowadzającej zmiany do Regulaminu pracy Rady Ministrów, w konsekwencji których nastąpi dalsze ograniczenie udziału obywateli w procesie legislacyjnym.

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji protestują przeciwko ograniczeniu partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa i podporządkowywaniu jej uznaniowej władzy organów administracji rządowej. Wprowadzony uchwałą tryb prac nad rządowymi projektami ustaw przeczy idei społeczeństwa obywatelskiego oraz jego roli w demokratycznym państwie

prawnym. Prowadzi także do dalszego ograniczenia transparentności procesu stanowienia prawa, co – wobec ostatnich zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej – budzi tym większy niepokój.

Prawo obywateli i ich organizacji do partycypacji w procesie stanowienia prawa, a także zakres i forma tej partycypacji, pozbawione są całkowicie gwarancji ustawowych.

Pragniemy w związku z tym podkreślić, że w demokratycznym państwie prawnym i społeczeństwie obywatelskim kwestie udziału obywateli w procesie stanowienia prawa, zasadniczy przebieg tego procesu, kształt poszczególnych jego elementów, wskazanie momentów i zakresu przeprowadzania konsultacji publicznych, powinny być objęte zasadą wyłączności ustawowej.

Domagamy się wycofania uchwały Rady Ministrów nr 214 z dnia 6 grudnia 2011 r. W ocenie członków Obywatelskiego Forum Legislacji niezbędne jest podjęcie prac nad ustawą o stanowieniu prawa.

UZASADNIENIE

W Strategii Rozwoju Kraju 2020 zapisano: „Zwiększeniu partycypacji społecznej służyć będą działania mające na celu silniejsze włączenie obywateli w proces stanowienia prawa” (s. 39).

Pragniemy także przypomnieć słowa Prezydenta RP wypowiedziane 8 listopada br. na posiedzeniu inauguracyjnym Sejmu RP VII kadencji: „Siła państwa demokratycznego zależy od jego sprawności i zaufania, jakim darzą go obywatele. Polacy oczekują poprawy jakości funkcjonowania państwa. Wiemy, że państwo jest dla obywateli, a nie odwrotnie. Jednak pomimo już dokonanych wielu ważnych zmian na lepsze procedury biurokratyczne nadal pozostają uciążliwe. Niedostateczna jest jakość, przejrzystość i stabilność stanowionego prawa. Pilną potrzebą jest precyzyjne opisanie procesu jego stanowienia i skutecznego wprowadzania go w życie.”

Warto też zwrócić uwagę, że z badań zleconych przez MPiPS („Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” zrealizowanego przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych Stocznia) wynika, iż brak jasnych unormowań skutkowało tym, że ministerstwa często organizowały „konsultacje według własnych specyficznych reguł”, co prowadziło

do konstatacji, że „bardzo wskazane byłoby stworzenie regulacji ogólnorządowej ustanawiającej minimalne standardy konsultacji”.

Zmiany wprowadzone do Regulaminu pracy Rady Ministrów uchwałą nr 214 z dnia 6 grudnia 2011 r. polegają na drastycznym zmniejszeniu wymagań merytorycznych wobec założeń ustaw, które mają odtąd stanowić krótki dokument prezentujący intencje prawodawcy i obejmować wyłącznie „zwięzłe przedstawienie celu projektowanej ustawy oraz zakresu przewidywanej regulacji i zasadniczych kwestii wymagających uregulowania, w tym zniesienia dotychczasowych lub powołania nowych organów lub instytucji”. Na tym etapie nie będzie już konieczne przygotowywanie szczegółowej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanej zmiany (OSR). Dotychczasowa niska jakość tej oceny ma zostać usankcjonowana poprzez zastąpienie obowiązku przygotowywania OSR bliżej nieokreślonym „testem regulacyjnym”, który ma obejmować „w szczególności wstępną analizę ekonomiczną, finansową i społeczną”. Mając świadomość stopnia wywiązania się organów władzy publicznej z dotychczasowych standardów Oceny Skutków Regulacji, należy wyrazić obawę, że zmniejszenie tych wymagań może doprowadzić do legislacji prowadzonej w całkowitym oderwaniu od rzetelnej oceny jej skutków ekonomiczno - społecznych.

Przyjęte zmiany – jak rozumiemy ich genezę – mają ułatwić i przyspieszyć prace legislacyjne, co jednak w naszej ocenie przyniesie fatalne skutki w zakresie jakości ustaw. Istotne obawy członków Obywatelskiego Forum Legislacji budzą trudne do precyzyjnego określenia zmiany w zasadach udziału obywateli w procesie stanowienia prawa na etapie rządowym. Dotychczas, w świetle reguł przyjętych po wejściu w życie zmian procesu stanowienia prawa w kwietniu 2009 r., konsultacjom społecznym miały podlegać wyłącznie założenia ustaw. Argumentowano, że skoro ustawa powstaje na podstawie szczegółowych i skonsultowanych publicznie założeń, to sama nie wymaga już konsultacji. Stanowisko to było wielokrotnie prezentowane publicznie przez członków rządu i urzędników administracji rządowej, choć ustawodawstwo nie było w tym zakresie jednoznaczne. Organizacje społeczne domagały się natomiast szerszej partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa i objęcia konsultacjami zarówno założeń, jak i ustaw.

Na mocy uchwały z 6 grudnia 2011 r. konsultacje założeń ustaw stają się

fakultatywne, gdyż zgodnie z nowym brzmieniem par. 9 ust. 4 Regulaminu prac Rady Ministrów do założeń dołącza się wyniki konsultacji, *„jeżeli zostały przeprowadzone, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia opinii wynika z obowiązujących przepisów”*, a zakres „konsultacji” ustaw nie ulega zasadniczo zmianie.

Regulamin prac Rady Ministrów już od dawna uznawany był przez członków Obywatelskiego Forum Legislacji za akt prawny, który ze szkodą dla obywateli cechuje się brakiem wystarczającej jednoznaczności i precyzyjności. Nowelizacja ten negatywny stan pogłębia, czyniąc – jak można sądzić – udział obywateli w procesie stanowienia prawa w istocie fakultatywnym, marginalnym i zależnym od woli organów administracji rządowej.

Przyjęta nowelizacja Regulaminu prac Rady Ministrów, bez względu na to, jak faktycznie ukształtuje się praktyka prac nad założeniami i rządowymi projektami ustaw, obnażyła bardzo istotną wadę systemową regulacji rządowego etapu procesu stanowienia prawa. W obowiązującym stanie prawnym uchwała Rady Ministrów może z dnia na dzień (uchwała RM nr 214 weszła w życie z dniem podjęcia) gruntownie przemodelować proces prac nad rządowym projektem ustawy, nadać lub pozbawić udziału znaczenia obywateli w tym procesie.

Warszawa, 19 grudnia 2011 roku

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji

Obywatelskie Forum Legislacji działa przy Programie Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego od 2008 roku. W jego skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, kancelarii prawnych, środowiska akademickiego oraz lobbyści. Celem Forum są działania na rzecz poprawy jakości prawa, transparentności procesu jego stanowienia oraz poszerzenia partycypacji obywateli w tym procesie.

Skład grupy roboczej Obywatelskie Forum Legislacji

- dr Adam Bodnar, Helsińska Fundacja Praw Człowieka
- Piotr Frączak, prezes Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych

- Krzysztof Izdebski, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
- doc. dr hab. Krzysztof Jasiołkowski, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk
- Anna Kadzikiewicz, Viewpoint Group
- adw. Paulina Kieszkowska-Knapik, partner Baker & McKenzie Gruszczynski i Wspólnicy, Kancelaria Prawna sp.k.
- Grażyna Kopińska, Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego
- dr Urszula Kurczewska, Szkoła Główna Handlowa
- dr Grzegorz Makowski, Instytut Spraw Publicznych
- Anna Mazgał, dyrektorka Programu Rzecznictwa i Współpracy Międzynarodowej Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych
- Witold Michałek, Business Centre Club
- dr Małgorzata Mołęda-Zdziech, Szkoła Główna Handlowa
- dr Agnieszka Rymśka, kierownik Zespołu ds. Rzecznictwa Fundacji Synapsis
- Katarzyna Sadło, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
- Tomasz Schimanek, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce
- Rafał Szymczak, Profile
- Piotr Wąglowski, VaGla.pl Prawo i Internet
- Agata Waclawik-Wejman, prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa
- Grzegorz Wiaderek, Program Demokracja w Działaniu Fundacji im. Stefana Batorego
- Anna Wojciechowska-Nowak, Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego
- dr Tomasz Zalaśński, Kancelaria Domański, Zakrzewski, Palinka sp.k.
- Grzegorz Ziemiak, Instytut Demokracji

Osoby, które podpisały się pod listem na stronie www.ngo.pl

Adam K. Podgórski: Rudzkie Towarzystwo Przyjaciół Drzew OPP; Agnieszka Rymsha Fundacja SYNAPSIS; akcja „Miłość nie wyklucza” i Stowarzyszenie Otwarte Forum; Collegium Artium; Danuta Radwańska Vollus - założycielka grupy społecznej pod nazwą „Sprawiedliwa Ojczyzna - walka z bezprawiem Sądów i Prokuratur „ i jej grupa w ilości 1251 osób; Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych; Ewa Małyśiak - Galicyjska Szkoła Zdrowia; Fundacja „ByćOjcem.pl” im Dionizego Szczepankiewicza; Fundacja „Inicjatywa Kobiet Aktywnych”; Fundacja „Małymi Krokami”; Fundacja „Merkury”; Fundacja Kidprotect.pl; Fundacja L'ARCHE Oddział Warszawa; Fundacja Obrony Praw Dziecka do Pełnej Rodziny „Kocham Cię Tato!”; Fundacja Ortus; Fundacja Polskiej Rady Muzycznej; Fundacja Pomocy Matematykom i Informatykom Niesprawnym Ruchowo; Fundacja Sztuki Nowej ZNACZY SIĘ; Fundacja Together Polska; Galicyjska Szkoła Zdrowia; Grzegorz Kozłowski, Towarzystwo Pomocy Głuchoniewidomym; Instytut Spraw Obywatelskich (INSPRO); Krajowa Izba Producentów Audiowizualnych; Krzysztof Gawryszczak: Stowarzyszenie Na Rzecz |Poszanowania Prawa Dzieci i Rodziny „ojcowie.pl”; Krzysztof Knittel; Krzysztof Śnioszek, Stowarzyszenie „Szansa dla Każdego”; Michał Rachtan Towarzystwo Przyjaciół Bodzentyna; Monika Falej Związek Stowarzyszeń „Razem w Olsztynie”; Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych; Pekok – bezpartyjny; Piotr Frączak Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych; Piotr Zieja : Fundacja”Centrum Praw Ojca i Dziecka”; Polski Klub Ekologiczny-Okręg Wielkopolski; Polskie Towarzystwo Rolnicze-Incjatywy Solidarności Rolników Indywidualnych.Marian Dembiński; Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych; Polskie Stowarzyszenie Jazzowe; Przemysław Żydok, Towarzystwo Pomocy Głuchoniewidomym; Rada Organizacji Pozarządowych Miasta Olsztyn; Regionalne Centrum Wollontariatu w Słupsku; Ryszard Henryk Nowak Fundacja „Przyszłość i Rozwój” na rzecz Gminy Korfantów; Ryszard Szymanowski Stowarzyszenie „NASZA GALERIA”; Sergiusz Sterna-Wachowiak Stowarzyszenie Pisarzy Polskich; Sieć Wspierania Rozwoju Lokalnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego „HEROLD”; Spółdzielnia Socjalna RedHead; Stowarzyszenie „Izba Regionalna” w Janowszczyźnie; Stowarzyszenie Adelfi Ełk; Stowarzyszenie Artystów Polskich; Stowarzyszenie Bibliotekarzy Polskich; Stowarzyszenie Blogmedia24.pl; Stowarzyszenie Emery-

tów i Rencistów Policyjnych; Stowarzyszenie Filmowców Polskich; Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich; Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Kapitału Społecznego „Pracownia Obywatelska”; Stowarzyszenie Właścicieli Lokali (Anna Amsterdamska, prezes Zarządu SWL); Stowarzyszenie Zielone Zagłębie; Stowarzyszenie zwykłe Forum Rdzawka; Śląska Społeczna Rada Oświatowa; Towarzystwo Pomocy Głuchoniewidomym; www.raportnowaka.pl; Wydawnictwo WM; Zarząd Koła-Stowarzyszenie Emerytów i Rencistów Policyjnych w Elblągu; Zielonkowskie Forum Samorządowe.

Stanowisko
Obywatelskiego Forum Legislacji
przy Fundacji im. S. Batorego
w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji
publicznych projektów ustaw oraz ich założeń
(tezy)

I. Podstawy ustrojowe

W demokratycznym państwie prawnym obywatele i ich organizacje, a także przedsiębiorcy i ich organizacje, mają konstytucyjne prawo do pełnej partycypacji w procesie stanowienia prawa i wpływu na jego kształt. Zapewnienie możliwości realizacji tego prawa jest obowiązkiem władz publicznych.

Obowiązek przeprowadzenia konsultacji publicznych projektów ustaw i ich założeń jest immanentną częścią demokratycznego porządku konstytucyjnego i pochodną wielu norm konstytucyjnych, w tym tak fundamentalnych, jak:

- zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności wynikająca z niej zasada zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa,
- zasada społeczeństwa obywatelskiego (art. 12 Konstytucji RP),
- prawo do petycji do władz publicznych (art. 63 Konstytucji RP) oraz
- zasada pomocniczości i dialogu społecznego (Preambuła Konstytucji RP).

Obowiązek przeprowadzania konsultacji projektów aktów normatywnych wiąże się ściśle z demokratycznym charakterem procesu stanowienia prawa, o którym nie może być mowy bez otwartości na dialog

i prawa każdego do przedstawienia swoich uwag w procesie prawotwórczym. Potwierdza to treść preambuły do Konstytucji RP, w świetle której prawo powinno być wsparte na takich wartościach, jak dialog społeczny oraz zasada pomocniczości umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Dialogu tego nie można jednak zamykać w ramach organizacji społecznych ustawowo upoważnionych do partycypacji w procesie stanowienia prawa, lecz powinien on mieć charakter konsultacji publicznych, rozumianych szerzej niż konsultacje społeczne.

II. Standardy międzynarodowe

Przeprowadzenie publicznych konsultacji aktów normatywnych należy uznać za warunek *sine qua non* racjonalności działań prawodawcy oraz prawidłowej i pełnej oceny przewidywanych skutków regulacji (OSR). Wysokie wymagania partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa stawia przed nami członkostwo w Unii Europejskiej oraz w OECD. Minimalne standardy konsultacji publicznych określone przez te organizacje¹ powinny być implementowane do polskiego porządku prawnego.

III. Wymagania prawidłowego procesu konsultacji społecznych

Proces konsultacji publicznych – w ocenie Obywatelskiego Forum Legislacji – powinien być oparty na następujących zasadach podstawowych:

- **Zaufanie oraz wzajemne poszanowanie partnerów dialogu społecznego.** Organy władzy publicznej powinny w całym procesie legislacyjnym pamiętać o tym, że prawo jest stanowione dla obywateli. Konsultacje publiczne nie powinny być zatem traktowane jako formalna bariera utrudniająca realizację pragmatyki legislacyjnej, czy bieżących celów politycznych, lecz jako im-

¹ Zob. np. „Główne zasady i minimalne standardy konsultacji zainteresowanych stron wypracowanych przez Komisję Europejską” [COM (2002) 704], „Impact Assessment Guidelines” [SEC (2009) 92], „Background Dokument on Public Consultation” (<http://www.oecd.org/dataoecd/4/43/36785341.pdf>)

manentny przejaw demokracji w procesie tworzenia prawa oraz głos społeczeństwa obywatelskiego, stanowiący dla prawodawcy istotne źródło informacji o procesach społecznych i gospodarczych. Proces konsultacji powinien mieć zatem charakter otwarty i być oparty na zasadach równości, jawności i poszanowaniu uczestniczących w nich partnerów. Organ prowadzący konsultacje powinien mieć zatem obowiązek odpowiedzi na zgłoszone uwagi (może to jednak uczynić zbiorczo w jednym dokumencie), a wszystkie dokumenty dotyczące procesu legislacyjnego powinny być udostępnione w BIP w formatach pozwalających na pracę na nich. Ponadto każdy projekt aktu normatywnego powinien być zaopatrzony w metryczkę zawierającą nazwisko autora każdej zmiany. Skutkiem prawidłowych konsultacji publicznych jest bowiem m.in. poprawa jakości prawa, pełniejsza identyfikacja problemów społecznych oraz prawidłowy dobór środków legislacyjnych dla przeciwdziałania tym problemom.

Istotnym czynnikiem wpływającym na poziom wzajemnego zaufania partnerów społecznych, a także na transparentność procesu tworzenia prawa, jest planowanie działalności legislacyjnej zarówno w rządowej, jak i parlamentarnej fazie prac ustawodawczych.

- **Konsultacje publiczne powinny mieć charakter pełny.** Obywatele powinni mieć możliwość partycypacji w procesie stanowienia prawa na każdym etapie prac legislacyjnych, począwszy od identyfikacji problemu regulacyjnego, poprzez dobór instrumentów służących jego rozwiązaniu, opracowaniu założeń do projektu ustawy oraz samego projektu ustawy, na możliwości partycypacji w pracach parlamentarnych skończywszy. W przeciwnym razie konsultacje nabiorą charakteru fasadowego. Oczywiście – z uwagi na ekonomikę procesu legislacyjnego i sprawność jego przebiegu – nie we wszystkich wskazanych wyżej stadiach zasadne będzie przeprowadzanie konsultacji powszechnych, w wielu przypadkach wystarczające może okazać się przeprowadzenie konsultacji publicznych w formie paneli eksperckich. Jednakże trudno wyobrazić sobie proces stanowienia prawa bez możliwości powszechnego skonsultowania założeń do projektu ustawy, a następnie tre-

ści tego projektu ustawy, a także bez możliwości przeprowadzenia wysłuchania publicznego na etapie prac parlamentarnych w Sejmie RP i Senacie RP.

Szczególnego podkreślenia w naszej ocenie wymaga konieczność przeprowadzania powszechnych konsultacji obejmujących zarówno założenia do projektu ustawy, jak i samą treść opracowanego na ich podstawie projektu aktu normatywnego. Konsultacje takie nie powinny trwać krócej niż cztery tygodnie. Ograniczenie możliwości konsultacji publicznych wyłącznie do założeń projektu ustawy i odebranie możliwości konsultacji treści normatywnej projektu ustawy uznajemy za niezasadne. Obywatele powinni mieć możliwość przedstawienia uwag do treści projektu ustawy, gdyż to on – a nie założenia, od których projekt może niestety w wielu miejscach odbiegać, co także powinno podlegać weryfikacji – będzie podstawą praw i obowiązków jej adresatów.

- **Prawodawca powinien korzystać z różnorodnych metod i form konsultacji publicznych.** Proces konsultacji nie powinien ograniczać się wyłącznie do udostępnienia projektu na stronach Biuletynu Informacji Publicznej oraz występowania z prośbą o opinię do podmiotów, z którymi na podstawie odrębnych ustaw istnieje obowiązek przeprowadzenia konsultacji. Metodologia przeprowadzania konsultacji publicznych w ramach prac nad rządowym projektem ustawy powinna być zróżnicowana w zależności od stadium procesu legislacyjnego. We wczesnych fazach prac legislacyjnych powinny być stosowane badania ilościowe i jakościowe w wybranych grupach fokusowych (tzw. zogniskowane wywiady grupowe, eksperckie, e-konsultacje). Następnie – po dokonaniu podstawowych ustaleń dotyczących problemu regulacyjnego i preferowanych sposobów jego rozwiązania – powinno się przeprowadzić konsultacje otwarte, adresowane do szerszej grupy obywateli (zapytanie o opinię, wysłuchanie publiczne, panele dyskusyjne). Konsultacje publiczne w formie zogniskowanych wywiadów grupowych i eksperckich powinny być kontynuowane po opracowaniu projektu ustawy, celem zbadania jego wewnętrznej spójności, a także zgodności z przyjętymi założeniami oraz możliwości realizacji zakładanych celów regulacji. Następnie,

przed przyjęciem przez Radę Ministrów, projekt aktu normatywnego powinien zostać przedstawiony do konsultacji powszechnych. Podczas parlamentarnej fazy prac ustawodawczych także powinny być stworzone możliwości pełnej partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa, zarówno na etapie prac sejmowych, jak i senackich (wysłuchanie publiczne, udział w posiedzeniach komisji i podkomisji). Ostatni etap konsultacji powinien być przeprowadzony nie później niż po dwóch latach od wejścia w życie rozwiązania regulacyjnego, celem dokonania ewaluacji jego efektów (badanie postlegislacyjne). Procedura konsultacji publicznych powinna zatem otwierać i zamykać proces stanowienia prawa.

IV. Instrumenty prowadzące do poprawy jakości konsultacji publicznych

Wskazane wyżej kierunki niezbędnych zmian sposobu stanowienia prawa, zarówno co do adresatów procesu konsultacji, jak i jego treści i formy, mogą być wdrożone do porządku prawnego w różny sposób. Może się to odbyć zarówno na poziomie ustawowym, jak i podstawowym, czy nawet – w sprawach najbardziej zasadniczych – konstytucyjnym.

Organy władzy publicznej przede wszystkim powinny jednak określić w sposób normatywny podstawowe zasady, tryb oraz standardy prowadzenia konsultacji publicznych, a także prawa i obowiązki stron tych konsultacji.

Jesteśmy otwarci na dyskusję o metodach wdrożenia tych zmian. Mamy w tym zakresie swoje przemyślenia wynikające z doświadczenia członków Obywatelskiego Forum Legislacji. Istotą tego procesu powinno być poprawienie sposobu stanowienia prawa na wszystkich jego etapach, nie tylko w fazie prac rządowych.

Z prac Grupy roboczej ds. społeczeństwa obywatelskiego przy Komitecie Koordynacyjnym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia

W ramach powołanej z inicjatywy GR SO Krajowej Sieci Tematycznej ds. Partnerstwa organizowany jest coroczny konkurs na najbardziej partnerski komitet monitorujący. Na początku 2012 r. ogłoszone zostaną warunki udziału w tej edycji. Dziś przypominamy, dlaczego 6 maja podczas sesji „Partnerstwo i dialog jako podstawa skutecznej polityki spójności”, zorganizowanej w ramach Krajowej Sieci Tematycznej ds. Partnerstwa w czasie IV Forum Funduszy Europejskich w Warszawie, Przewodniczący Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Kapitał Ludzki odebrał z rąk posła do Parlamentu Europejskiego Jana Olbrychta oraz przewodniczącej Grupy roboczej ds. społeczeństwa obywatelskiego Agaty Wiśniewskiej-Górczewskiej wyróżnienie dla Komitetu za szeroką realizację zasady partnerstwa.



Uchwała

Uchwała nr 59 Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 z 2 września, w sprawie upowszechnienia dobrych praktyk stosowania zasady partnerstwa wypracowanych przez Komitet Monitorujący Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Na podstawie par. 9 zarządzenia nr 6 Ministra Rozwoju Regionalnego z 11 kwietnia 2007 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013, uchwała się, co następuje:

§ 1.

1. Komitet Koordynacyjny Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013, zwany dalej „Komitetem Koordynacyjnym”, na wniosek Grupy roboczej ds. społeczeństwa obywatelskiego, rekomenduje Komitetom Monitorującym krajowe programy operacyjne oraz regionalne programy operacyjne stosowanie dobrych praktyk w zakresie realizacji zasady partnerstwa wypracowanych przez Komitet Monitorujący Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

2. Opis dobrych praktyk stanowi załącznik do uchwały

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Komitetu Koordynacyjnego
Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013

Uzasadnienie

Partnerstwo i dialog są podstawą dobrego rządzenia. Zasada partnerstwa należy do standardów polityki pomocy rozwojowej Unii Europejskiej, czego wyrazem jest treść art. 11 Rozporządzenia Rady

(WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Opinie zebrane przez Grupę roboczą ds. społeczeństwa obywatelskiego przy Komitecie Koordynacyjnym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w trakcie spotkań z przedstawicielami partnerów społecznych w komitetach monitorujących programy operacyjne wskazują, że zasada ta w różnym stopniu, na ogół niewystarczającym, jest respektowana w pracy poszczególnych komitetów. Opinie te zostały potwierdzone w badaniu ewaluacyjnym „Analiza efektywności funkcjonowania komitetów monitorujących programy operacyjne na lata 2007-2013” z 2010 r., wykonanym przez spółkę PSDB na zlecenie Departamentu Koordynacji Wrażania Funduszy Unii Europejskiej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Zebrane opinie i wyniki badania ewaluacyjnego wskazują, że zasada partnerstwa najpełniejsze odzwierciedlenie znalazła w metodyce pracy Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Dlatego metodyka ta stanowi przedmiot rekomendacji do wykorzystania przez pozostałe polskie komitety monitorujące obecnej perspektywy finansowej, jak również do implementacji w systemie zarządzania funduszami europejskimi w latach 2014-2020.

Załącznik do uchwały KK NSRO „Realizacja zasady partnerstwa w działalności Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Kapitał Ludzki”

W związku z bardzo dobrą oceną KM PO KL proponuje się wykorzystanie stosowanych rozwiązań i narzędzi przez KM inne programy operacyjne.

1. W skład Komitetu Monitorującego i wszystkich jego Grup Roboczych wchodzi zrównoważone liczbowo reprezentacje strony rządowej, samorządowej i partnerów społeczno-ekonomicznych. Obserwatorami prac Komitetu są przedstawiciele zainteresowanych środowisk i instytucji.

Komitet Monitorujący PO Kapitał Ludzki 6 maja 2011 r. liczył 47 członków (26 mężczyzn i 21 kobiet), reprezentujących:

- 1) administrację rządową: 15 członków (departamenty ministerstw pełniące różnorodne funkcje w systemie zarządzania Programem i całością funduszy europejskich, jak Instytucja Zarządzająca Programem, Instytucja Koordynująca Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, instytucja ds. koordynacji strategicznej, Instytucja Koordynująca 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, instytucja koordynująca proces lizboński, Instytucja Certyfikująca, Instytucje Pośredniczące dla poszczególnych priorytetów PO KL wdrażanych z poziomu centralnego),
- 2) administrację samorządową: 18 członków (Urzędy Marszałkowskie oraz trzy Wojewódzkie Urzędy Pracy ze względu na ich funkcję Instytucji Pośredniczących dla poszczególnych priorytetów komponentu regionalnego PO KL),
- 3) partnerów społeczno-ekonomicznych: 14 członków (związki zawodowe, organizacje pracodawców, organizacje pozarządowe i środowiska akademickie).

Członków Komitetu mogą wspierać ich zastępcy, których jest 44 (17 mężczyzn i 27 kobiet).

Członkowie Komitetu są ponadto wspierani przez 21 obserwatorów (z głosem doradczym) z następujących instytucji: kontroli skarbowej i Instytucji Audytowej (Ministerstwo Finansów), Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Jednostki Oceny w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Departamentu Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (reprezentowanej przez pięć osób z różnych związków jednostek samorządowych), Krajowej Izby Gospodarczej, ministra właściwego ds. sprawiedliwości, Rzecznika Prasowego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Ministerstwa Finansów, Fundacji Fundusz Współpracy, Związku Banków Polskich, Katedry Systemów Zarządzania Szkoły Głównej Handlowej, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

2. Komitet Monitorujący powołał Grupy Robocze obejmujące zakres swojej aktywności wszystkie obszary kompetencji PO KL, dzieląc z partnerami odpowiedzialność za ich działanie.

Instytucja Zarządzająca Programem od początku jego wdrażania zwróciła uwagę na potrzebę rzeczywistego wpływu przedstawicieli partnerów społeczno-ekonomicznych na decyzje Komitetu. Dlatego też z jej inicjatywy w roku 2007 zostały powołane grupy robocze, których zadaniem jest merytoryczne przygotowywanie uchwał Komitetu. Przewodnictwo w grupach i odpowiedzialność za organizację ich pracy zostały podzielone między różne środowiska:

- 1) Grupa robocza ds. horyzontalnych – przewodnicząca pani Mirosława Hamera, reprezentująca w Komitecie Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych (kategoria partnerów społeczno-ekonomicznych);
 - 2) Grupa robocza ds. komponentu regionalnego – przewodniczy pani Kamila Siwak, Dyrektor Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego (kategoria partnerów samorządowych);
 - 3) Grupa robocza ds. zatrudnienia i integracji społecznej – prowadzi pani Marlena Kończak, Naczelnik Wydziału Strategii i Ewaluacji Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (kategoria partnerów z administracji rządowej);
 - 4) Grupa robocza ds. adaptacyjności i transferu wiedzy – prowadzi pani Marzena Chmielewska, Dyrektor Departamentu Europejskiego z Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan (kategoria partnerów społeczno-ekonomicznych);
 - 5) Grupa robocza ds. edukacji – przewodniczy pani Małgorzata Chojnicka, Radca Ministra z Ministerstwa Edukacji Narodowej (kategoria partnerów z administracji rządowej);
 - 6) Grupa robocza ds. dobrego rządzenia – przewodnictwo objął pan Paweł Chorąży, Dyrektor Departamentu Zarządzania EFS z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, czyli Instytucji Zarządzającej PO Kapitał Ludzki.
3. Organizacja pracy Komitetu Monitorującego i jego grup roboczych tworzy warunki do pogłębionej dyskusji, dialogu i integracji uczestników posiedzeń i spotkań.

Z uwagi na wielość zagadnień posiedzenia Komitetu odbywają się częściej niż wymagane minimum w liczbie dwóch razy do roku. Od uru-

chomienia Programu do 6 maja odbyło się 15 posiedzeń, co oznacza, że średnio posiedzenia KM odbywają się co trzy miesiące. Posiedzenia Komitetu są zazwyczaj dwudniowe i odbywają się w różnych województwach, co pobudza aktywność samorządu regionalnego, jak również umożliwia zapoznanie się przez członków Komitetu z efektami wdrażania funduszy europejskich w różnych regionach. Dzięki temu rozwiązaniu członkowie Komitetu mogą praktycznie obserwować efekty swoich decyzji, np. dotyczących kryteriów wyboru projektów.

Każdorazowo członkowie bądź uczestniczący w posiedzeniu zastępcy mają zapewniony nocleg i wyżywienie, jak również refundowane koszty podróży. Nie jest rzadkością, że w celu usprawnienia organizacji posiedzeń przygotowuje się wspólny dojazd zainteresowanych członków na spotkanie w danym regionie. Te działania organizacyjne usprawniają prace Komitetu oraz zapewniają równe szanse udziału wszystkim jego członkom. Jest to szczególnie ważne w przypadku partnerów społeczno-ekonomicznych, którzy swoje funkcje sprawują społecznie, co oznacza, że niejednokrotnie delegujące ich instytucje nie dysponują środkami finansowymi na pokrycie kosztów tego zaangażowania.

Szczególną rolę w prowadzeniu dyskusji, dialogu, analiz i wypracowywaniu stanowisk odgrywają grupy robocze. W ich pracach z głosem doradczym mogą uczestniczyć dodatkowi eksperci zapraszani przez Przewodniczących Grup, niebędący członkami Komitetu Monitorującego, lecz wnoszący wiedzę i doświadczenie w zakresie poszczególnych obszarów tematycznych. W efekcie prac grup roboczych uchwały Komitetu Monitorującego są przygotowane pod względem merytorycznym, a decydenci mają poczucie dogłębnego przedyskutowania kwestii, nawet w przypadkach, gdy wypracowanie konsensusu jest wyzwaniem. Przewodniczący grup sprawozdają cyklicznie ich działalność całemu Komitetowi. Przy niektórych grupach działają zespoły tematyczne, które jeszcze pełniej pomagają członkom Komitetu zapoznać się z niektórymi kwestiami oraz przedyskutować je z udziałem ekspertów. Należą do nich zwłaszcza Zespół ds. Działania 5.4. Rozwój potencjału III sektora oraz komitet sterujący dla Działania 5.5. Rozwój dialogu społecznego. Opinie zespołów są przedstawiane podczas posiedzeń Grupy roboczej ds. dobrego rządzenia i niejednokrotnie bez zmian włączane do projektów uchwał Komitetu Monitorującego.

Zapewniono również wsparcie organizacyjno-finansowe tak, aby posiedzenia grup mogły się odbywać bez przeszkód: uczestnicy spotkań mają zagwarantowane miejsce, otrzymują zwrot kosztów podróży oraz poczęstunek. Pomocą w tych kwestiach służy Krajowa Instytucja Wspomagająca. Podkreślić należy, że do momentu utworzenia KIW Instytucja Zarządzająca przekazywała instytucjom ze środowiska partnerów społeczno-gospodarczych niezbędne środki na organizację prac grup. Przewodniczący wywodzący się z administracji rządowej i samorządowej zaspokajali potrzeby w ramach posiadanych środków budżetowych.

Szerokie wykorzystanie możliwości wskazanych w Wytycznych nr 3 Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczących Komitetów Monitorujących, jak również w Regulaminie Komitetu Monitorującego PO Kapitał Ludzki (par. 11), dotyczących powoływania grup roboczych zasługuje na szczególne uznanie, ponieważ realnie włącza szersze grono zróżnicowanych środowisk do dyskusji nad realizacją i monitoringiem Programu Operacyjnego, dając im również pole do inicjatywy. Działalność grup roboczych podnosi jakość i sprawność prac całego Komitetu.

4. Komitet dba o dostarczanie członkom informacji i wiedzy w zagadnieniach dotyczących Programu i jego obszarów interwencji.

Na posiedzeniach prezentowanych jest wiele raportów ewaluacyjnych. Instytucja Zarządzająca przywiązuje wagę do stwarzania członkom możliwości dyskusji oraz dostarczania wiedzy o zagadnieniach, których dotyczy program. Nie brakuje więc prezentacji wyników badań dotyczących nie samego programu, lecz obszarów jego interwencji, omawiane są zagadnienia horyzontalne, a także specyficzne, jak ekonomia społeczna. Od początku realizacji Programu zostało przeprowadzonych 12 badań ewaluacyjnych dotyczących spraw horyzontalnych (np. równości płci), zagadnień merytorycznych (np. ekonomii społecznej) czy systemu zarządzania Programem. Tematy ewaluacji są proponowane przez Instytucję Zarządzającą oraz członków Komitetu. Wyniki ewaluacji są omawiane na posiedzeniach Komitetu, który decyduje, jakie rekomendacje i w jaki sposób wdrożyć. Jakkolwiek istotny głos ma w tych kwestiach Instytucja Zarządzająca, jednak podkreślić należy, że członkowie Komitetu Monitorującego aktywnie uczestniczą w dyskusjach i podejmowaniu ostatecznych decyzji w tym zakresie.

5. Komitet przywiązuje szczególną wagę do stosowania i upowszechniania zasady partnerstwa.

Komitet Monitorujący w roku 2009 zlecił badanie „Ocena realizacji zasady partnerstwa w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”. Badanie, wykonane przez Kompanię Dobrych Usług, obejmowało ocenę realizacji partnerstwa w różnych wymiarach: zarządzania programem, monitorowania jego realizacji, wdrażania poprzez partnerskie projekty oraz ewaluacji. Istotnym elementem badania było funkcjonowanie Komitetu Monitorującego PO Kapitał Ludzki oraz Podkomitetów.

W wyniku badania ustalono, że partnerstwo i jego cele są bardzo różnie rozumiane, i to nie tylko przez poszczególne kategorie partnerów, ale nawet wśród przedstawicieli tego samego środowiska. Tymczasem, w zależności od tego, jak dana osoba definiuje oczekiwany, właściwy jej zdaniem, kształt partnerstwa, zależy interpretacja dość ogólnych zapisów dokumentów programowych oraz opinia o faktycznie stosowanych mechanizmach zarządczych.

Komitet Monitorujący po analizie rekomendacji z badania zdecydował się na wdrożenie niektórych z nich, ponadto prowadzi bieżącą ocenę ich implementacji i jej efektów.

Komitet Monitorujący Program Operacyjny Kapitał Ludzki wyróżnia również współpracę z szesnastoma Podkomitetami Monitorującymi dla regionalnego komponentu Programu, powołanymi dla każdego z województw. W marcu 2011 r. KM przyjął i przekazał do wdrożenia przez Podkomitety Standardy organizacji prac i posiedzeń Podkomitetów Monitorujących Program Operacyjny Kapitał Ludzki, przygotowane w oparciu o wymienione już Analizę efektywności funkcjonowania komitetów monitorujących programy operacyjne na lata 2007-2013 oraz Ocenę realizacji zasady partnerstwa w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Jest to przykład sprawnego wykorzystania badań ewaluacyjnych do poprawy bieżącego zarządzania Programem.

6. Konsultacje społeczne

Dobrą tradycją działania Komitetu są szerokie konsultacje społeczne projektów Planu Działań, obejmujące m.in. partnerów społeczno-gospodarczych i instytucje dialogu społecznego. Publikacja internetowa projektów Planu Działań umożliwia wszystkim zainteresowanym zgłaszanie uwag.

7. Sprawny i przyjazny Sekretariat

Organizacja Sekretariatu Komitetu dodatkowo wpływa na jakość współpracy jego członków. Sekretariat od początku jest prowadzony przez tę samą pracownicę Instytucji Zarządzającej, zaś po trzech latach funkcjonowania do tych zadań został przydzielony dodatkowy pracownik. Sprawność obsługi, znajomość wszystkich członków, zastępców i obserwatorów oraz obeznanie z procedurami połączone ze rozumieniem pomocniczej roli Sekretariatu ułatwia pracę Komitetu.

Materiały na posiedzenia są przekazywane przez pracowników Sekretariatu Komitetu wszystkim członkom, zastępcom i obserwatorom w formie elektronicznej z minimum dziesięciodniowym wyprzedzeniem. Pierwsza wersja protokołu z posiedzenia jest przygotowywana w ciągu czternastu dni od zakończenia spotkania, konsultowana drogą elektroniczną z jego uczestnikami, a następnie, po uwzględnieniu uwag, ostateczna wersja jest wysyłana do wszystkich członków Komitetu, jak również publikowana na stronach internetowych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: www.funduszeuropejskie.gov.pl oraz www.efs.gov.pl około półtora miesiąca po posiedzeniu. Protokoły są przygotowywane dokładnie, na podstawie stenogramów, co umożliwia przesłanie dyskusji, poznanie argumentów zaangażowanych stron oraz nazwiska i afiliacje wypowiadających się osób.

Dodatkowym zadaniem Sekretariatu jest zamawianie analiz i ekspertyz na potrzeby Komitetu.

W ostatnim roku Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych w ramach swojej działalności rzeczniczej i monitorującej zgromadziła informacje na temat różnych ciał dialogu obywatelskiego, zarówno na poziomie krajowym, europejskim, jak i ogólnościatowym. Zgromadzoną wiedzę, w postaci danych kontaktowych oraz charakterystyk, OFOP zamieszcza na swojej stronie internetowej baz ciał dialogu oraz w Wikipedii obywatelskiej.

Instytucje dialogu obywatelskiego w Polsce i na świecie

Michał Dymkowski

OFOP rozszerzył swoje bazy danych i kontaktów

Zebrane dane na temat krajowych komitetów monitorujących fundusze europejskie, rad działalności pożytku publicznego, europejskich ciał dialogu oraz międzynarodowych instytucji dialogu obywatelskiego zostały podzielone na dwa rodzaje:

- 1) dane kontaktowe i podstawowe charakterystyki instytucji dialogu obywatelskiego umieszczane na stronie OFOP-u w ramach baz Programu Reprezentacji NGO;
- 2) rozszerzone opisy wraz z procedurami działań, historią danego ciała dialogu oraz szczegółową charakterystyką funkcjonowania, które są zamieszczane w stworzonej przez Federację Wikipedii obywatelskiej, gdzie każdy zainteresowany może osobiście uzupełnić dane na zasadzie *open content*.

Poniżej przedstawiamy informacje na temat działań OFOP-u związanych z identyfikowaniem oraz gromadzeniem wiedzy na temat instytucji dialogu obywatelskiego w Polsce i za granicą.

I. Aktualizacja baz danych kontaktowych w ramach krajowych komitetów monitorujących programy operacyjne finansowane z funduszy europejskich

OFOF uzupełnił swoje zasoby kontaktów reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego w komitetach i podkomitetach monitorujących o dane przedstawicieli trzeciego sektora w ciałach dialogu Europejskich Programów Współpracy Terytorialnej. Od września 2009 r. do maja roku 2011 trwał proces zbierania tych danych od różnych instytucji, w tym od Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz sekretariatów poszczególnych programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT). W efekcie udało się uzyskać dane członków reprezentujących organizacje ze wszystkich działających obecnie komitetów EWT:

1. Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska-Saksonia 2007-2013;
2. Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Republika Czeska-Rzeczpospolita Polska 2007-2013;
3. Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska (województwo lubuskie)-Brandenburgia 2007-2013;
4. Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk 2007-2013;
5. Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska-Republika Słowacka 2007-2013;
6. Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013;
7. Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska-Litwa 2007-2013;
8. Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Meklemburgia-Pomorze Przednie-Brandenburgia-Rzeczpospolita Polska (województwo zachodniopomorskie) 2007-2013;
9. Program Operacyjny Współpracy Transnarodowej Region Morza Bałtyckiego 2007-2013;
10. Program Operacyjny Współpracy Transnarodowej dla Europy Środkowej 2007-2013;
11. Program Operacyjny Współpracy Międzyregionalnej – INTERREG IVC.

Uzupełnione dane kontaktowe można znaleźć na stronie Federacji w zakładce Programu Reprezentacji NGO „Baza członków KM”.

II. Aktualizacja bazy informacji na temat europejskich ciał dialogu na różnym szczeblu oraz mających różne cele i prerogatywy

W 2010 r. OFOP zaczął mocniej interesować się instytucjami dialogu obywatelskiego działającymi w naszym regionie. W tym też roku na stronach Federacji pojawiły się krótkie informacje na temat dwóch ciał dialogu istniejących w ramach europejskich struktur: Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego oraz Konferencji Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych Rady Europy. Rok później OFOP powrócił do tej kwestii, starając się zidentyfikować oraz opisać, na podstawie dostępnych Federacji danych, najważniejsze instytucje dialogu obywatelskiego, w których realny udział mają przedstawiciele organizacji pozarządowych. Zidentyfikowano więc następujące instytucje debaty obywatelskiej:

1. Komitet OECD ds. Inwestycji Międzynarodowych i Przedsiębiorstw Wielonarodowych,
2. Forum OECD LEED w sprawie partnerstwa i zarządzania lokalnego,
3. Komitet Łącznikowy OECD ds. Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych,
4. Komitet Łącznikowy ds. Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych przy Radzie Europy,
5. Forum Ekonomiczne i Ochrony Środowiska OBWE,
6. Inicjatywa Dusza dla Europy,
7. Seminaria i eksperckie sesje robocze Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej do spraw rozwoju i współpracy „Pomoc Europie”,
8. Platforma Praw Podstawowych UE (FRA),
9. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego,
10. Platformy Partnerstwa Wschodniego.

Dane kontaktowe wymienionych wyżej ciał wraz z krótką charakterystyką członków zostały umieszczone na stronie internetowej OFOP-u, w dziale Programu Reprezentacji NGO.

III. Stworzenie nowej bazy ciał dialogu na poziomie ogólnoświatowym

Idąc za ciosem, Federacja postanowiła wyszukać, analogicznie do przypadku ciał dialogu szczebla europejskiego, podobne formy organizacji debaty obywatelskiej, ale w kontekście całego świata. Do 7 grudnia 2011 r. udało się zidentyfikować 17 podmiotów, ale OFOP nadal chce poszerzać swoją bazę. Oto ciała dialogu instytucji międzynarodowych:

1. Rada Ekonomiczno-Społeczna ONZ (ECOSOC),
2. Biuro Łącznikowe ONZ dla Organizacji Pozarządowych,
3. Rada Wykonawcza UNESCO,
4. Konferencja Generalna UNESCO,
5. Światowa Organizacja Turystyki (UNWTO),
6. Międzyrządowa Grupa Robocza ds. Prawa do Rozwoju (przy Radzie Praw Człowieka),
7. Komitet Przeciwko Torturom (CAT),
8. Grupa Zadaniowa Sieci połączonych Agencji ds. Kobiet i Równego Uprawnienia Płci,
9. Komitet Organizacji Pozarządowych na rzecz Kobiet,
10. Międzyrządowa Grupa Robocza ds. skutecznej realizacji Deklaracji z Durbanu i Programu Działania (przy Radzie Praw Człowieka),
11. Komitet Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych (CESCR),
12. Komitet ds. Eliminacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW),
13. Międzynarodowa Grupa Robocza ds. Kobiet i Sportu (IWG),
14. Otwarta Grupa Robocza ds. starzejącego się społeczeństwa,
15. Komitet Doradczy Rady Praw Człowieka (ONZ),
16. Grupa Doradcza Komitetu ds. bezpiecznej żywności (FAO),
17. Komitet ds. Organizacji Pozarządowych ONZ.

Informacje na temat międzynarodowych ciał dialogu wraz z danymi kontaktowymi i krótką charakterystyką członków również zostały umieszczone na stronie internetowej OFOP-u.

IV. Stworzenie pierwszej w Polsce bazy rad działalności pożytku publicznego na poziomie województwa, powiatu oraz gminy

Ostatnim działaniem podjętym przez OFOP w tym roku, związanym z wyszukiwaniem informacji na temat różnych ciał dialogu, w których uczestniczą reprezentanci organizacji pozarządowych, i przekazywaniem ich sektorowi, było zgromadzenie danych na temat funkcjonujących w Polsce rad działalności pożytku publicznego. Federacja skontaktowała się ze wszystkimi jednostkami administracji publicznej, uzyskując potwierdzenie istnienia ponad osiemdziesięciu rad, na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Wstępną wersję bazy rad działalności pożytku publicznego mogą Państwo zobaczyć na stronie ofop.eu w zakładce programu reprezentacji.

Wszystkie wyżej wymienione bazy będą nadal aktualizowane. Ponadto zachęcamy do włączenia się w ich tworzenie i odświeżanie zawartych tam treści. Prosimy o przesyłanie wszelkich uwag oraz serdecznie zachęcamy do dzielenia się swoją wiedzą z innymi na naszej Wikipedii obywatelskiej.

Niniejszy tekst został opublikowany na stronie internetowej portalu [ngo.pl](http://wiadomosci.ngo.pl) 28 grudnia 2011 roku: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/714732.html>

Interwencja

Warszawa, 17 września 2011 r.

Szanowny Pan
Bronisław Komorowski
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

Zarząd Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych zwraca się do Pana Prezydenta z prośbą o zawetowanie przyjętego właśnie przez parlament rządowego projektu nowelizacji ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przyjęty przez parlament projekt uważamy za nieskonsultowany i mamy nadzieję, że Pan Prezydent, jako strażnik Konstytucji, przychyli się do naszego stanowiska, iż taki tryb stanowienia prawa pozbawia obywateli gwarantowanego w niej prawa do wypowiedzania się i bycia wysłuchanym w kwestiach, które ich dotyczą.

Ekspresowy tryb przygotowywania i procedowania tej ustawy sprawił, że ani organizacje pozarządowe i ich reprezentacje, ani ustawowe ciało dialogu, jakim jest Rada Działalności Pożytku Publicznego, nie miały okazji zapoznać się z projektem i wypowiedzieć na temat jego potencjalnych skutków.

Nie wypowiadamy się na temat potrzeby nowelizacji obowiązującej obecnie ustawy ani na temat samych jej zapisów zaproponowanych w rządowym projekcie (choć pojawiły się pierwsze niepokojące sygnały, że może mieć ona negatywne konsekwencje dla rozwoju współpracy między samorządami a organizacjami pozarządowymi), protestujemy przede wszystkim przeciwko trybowi jej uchwalenia, uniemożliwiającemu dokładne zapoznanie się z projektem i wnikliwą analizę jego skutków, a przecież ustawa ta może dotyczyć kilkudziesięciu tysięcy zarejestrowanych w Polsce organizacji pozarządowych.

Nie przesądzając o potencjalnych korzyściach i zagrożeniach, protestujemy przeciwko trybowi pomijającemu niezbędny – naszym zdaniem – proces konsultacji z zainteresowanymi środowiskami.

Liczymy na wsparcie Pana Prezydenta, pozostajemy z szacunkiem.

Za Zarząd OFOP

Piotr Frączak

Pod listem podpisały się na stronie ngo.pl następujące organizacje:

„Budnicka Tradycja” Stowarzyszenie Kulturowo-Przyrodnicze, Bartniki; „Kolejka Marecka”, Stowarzyszenie Obrony Pozostałości Warszawy, Warszawa; Alivia – Fundacja Onkologiczna Osób Młodych, Warszawa; Bałtyckie Stowarzyszenie Marynistów „Mare Nostrum” im. A. Suchanka, Gdynia; Chrześcijańskie Stowarzyszenie Dobroczynne o/Gdynia, Gdynia; Collegium Artium, Kraków; DEMOKRATYCZNA UNIA KOBIEC – KRAJOWA RADA; Dolnośląski Związek Organizacji Pozarządowych „WROS”; Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych, Wrocław; Dolnośląskie Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży z MPD „Ostoja”, Wrocław; Esperantotur, Żyrardów; Europejskie Centrum Integracji i Rozwoju, Katowice; Europejskie Centrum Młodzieży, Kraków; Federacja Organizacji Służebnych MAZOWIA, Warszawa; Fundacja Warszawska tv, Warszawa; Fundacja „ODZEW”, Leszno; Fundacja „Inicjatywa Kobiet Aktywnych”, Olsztyn; Fundacja „Małymi Krokami”, Żary; Fundacja „Merkury”, Wałbrzych; Fundacja AVE, Warszawa; Fun-

dacja Culture Shock, Warszawa; Fundacja Cultus, Warszawa; Fundacja D.O.M., Warszawa; Fundacja Dom Rodzinnej Rehabilitacji Dzieci z Porażeniem Mózgowym, Opole; Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa; Fundacja EkoRozwoju, Wrocław; Fundacja Indywidualnego Rozwoju Osób Niepełnosprawnych PROGRESJA, Słupsk; Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka, Kraków; Fundacja Jazz Jamboree, Warszawa; Fundacja Krakowskiego Radia Akademickiego Żak, Kraków; Fundacja na rzecz dzieci i młodzieży „szansa”, Gostchorz41; Fundacja Nie Tylko Matka Polka, Toruń; Fundacja Ochrony Praw Dziecka „ANGEL”, Gdynia; Fundacja PARTNERSTWO, Warszawa; Fundacja Pokolenia, Janiszewko, gm. Pelplin; Fundacja Pomocy Dzieciom, Żywiec; Fundacja Rolniczej Różnorodności Biologicznej AgriNatura, Winnica; Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa; Fundacja Rozwoju Ziemi Chojnickiej i Człuchowskiej, Chojnice; Fundacja STABILO, Toruń; FUNDACJA URSZULI JAWORSKIEJ, Warszawa; Fundacja Usłyszeć Afrykę, Warszawa; Fundacja Wspierania Alpinizmu Polskiego im. Jerzego Kukuczki, Warszawa; Fundacja Wspierania Inicjatyw Społecznych, Słone k. Zielonej Góry; Fundacja Wspierania Organizacji Pozarządowych „Umbrella”, Wrocław; Fundacja Wspierania Rozwoju Regionu Podwarszawskiego, Warszawa; Fundacja ZIELONE OGRODY EUROPY, Szklarska Poręba; Fundacja Życzliwy Przedsiębiorca w Polsce, Warszawa; Galicyjska Szkoła Zdrowia, Kraków; Grupa Nieformalna Forum Rdzawka, Rdzawka; Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź; Interdyscyplinarne Stowarzyszenie Rozwoju Metod Pracy ze Stresem Growth, Warszawa; Kaszubski Instytut Rozwoju, Kościerzyna; Katolickie Hospicjum Domowe dla Dzieci i Dorosłych im. Św. Franciszka z Asyżu, Kielce; Kieleckie Stowarzyszenie Alzheimerowskie, Kielce; Klub Aurora, Warszawa; Klub Kiwanis Kobieta 2000, Choszczno; Klub Opiekunów Przyrody, Gdynia; Klub Przyjaciół Dobrego Wojaka Szwejka, Żyrardów; Klub Strzelectwa Sportowego OBROŃCA, Troszyn; Klub Wsparcia Psychicznego, Bydgoszcz; Koszalińskie Centrum Wspierania Inicjatyw Społecznych Koszalin, KR Dyliniarnia, Kraków; Kujawsko-Pomorski Zarząd Okręgowy Polskiego Czerwonego Krzyża, Bydgoszcz; Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych, Toruń; Liga Morska i Rzeczna, Żyrardów; Lokalna Grupa Działania „Zakole Dolnej Wisły”, Kijewo Królewskie; Lubaczowskie Centrum Inicjatyw Społecznych „Nasza Przyszłość”, Lubaczów; Lubelska Fundacja Rozwoju, Lublin; LUBEL-

SKIE Towarzystwo Dobroczyńności, Lublin; Międzynarodowe Centrum Spotkań i Rehabilitacji Młodzieży Fundacja Miki Centrum, Gdańsk; Olsztyńskie Towarzystwo „Amazonki”, Olsztyn; Olsztyńskie Towarzystwo „Amazonki”, Olsztyn; Partnerstwo na rzecz Rozwoju Powiatu Żyrardowskiego, Żyrardów; Polska Fundacja Upowszechniania Nauki, Warszawa; POLSKI ZWIĄZEK NIEWIDOMYCH KOŁO POWIATOWE, Słupsk; Polskie Towarzystwo Schronisk Młodzieżowych, Żyrardów; Polskie Towarzystwo Zwalczenia Chorób Alergicznych Oddział w Bydgoszczy, Bydgoszcz; Powiślańska Fundacja Społeczna, Warszawa; PTTK, Żyrardów; Rada Elbląskich Organizacji Pozarządowych, Elbląg; Rada Organizacji Pozarządowych Województwa Łódzkiego, Łódź; Rada Organizacji Pozarządowych Miasta Olsztyn, Olsztyn; Ruch Demokratyczny – Akcja Obywatelska, Poznań; Rudzkie Towarzystwo Przyjaciół Drzew OPP, Ruda Śląska; Społeczny Instytut Ekologiczny, Warszawa; Stowarzyszenie Gdynia SOS, Gdynia; Stowarzyszenie „Szansa dla Każdego”, Katowice; Stowarzyszenie „Ludzie Internetu”, Brzeziny; Stowarzyszenie „NASZA GALERIA”, Łódź; Stowarzyszenie „Nasza wieś”, Frąckzi; Stowarzyszenie „Niżańskie Centrum Rozwoju”, Raclawice; Stowarzyszenie „O lepsze jutro”, Jelenia Góra; Stowarzyszenie „Radzymińskie Forum”, Radzymin; Stowarzyszenie „Teatr Węgajty”, Węgajty, gmina Jonkowo; Stowarzyszenie „Wspólne Wójtowo”, Wójtowo gm. Barczewo; Stowarzyszenie Ab Ovo, Wrocław; Stowarzyszenie Aktywnych Społecznie „Trampolina”, Wrocław; Stowarzyszenie Amazonek Gdyńskich, Gdynia; Stowarzyszenie Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS, Warszawa; Stowarzyszenie Centrum Integracyjno-Animacyjne, Łaskarzew; Stowarzyszenie Dialog Społeczny, Warszawa; Stowarzyszenie INTRO, Wrocław; Stowarzyszenie KLATRAT, Warszawa; Stowarzyszenie Kulturalno-Oświatowe Wsi Dominikowice, Dominikowice; Stowarzyszenie Kuźnia Przyjaźni, Mariew; Stowarzyszenie Lambda Warszawa, Warszawa; Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (SLLGO), Warszawa; Stowarzyszenie Lokalnych Aktywistów „B”, Biernaty Średnie; Stowarzyszenie Ludzi Aktywnych „EDO”, Siedlce; Stowarzyszenie Ludzi Bezdomnych, Łódź; Stowarzyszenie MONITOR, Wrocław; Stowarzyszenie na rzecz Demokracji i Antyklerykalizmu „UNIEZALEŻNIENIE”, Katowice; Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Gminy Wilczęta, Wilczęta; Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju i Pomocy Q Zmianom, Warszawa; Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Lokalnego „Skowronków”, Bolanów;

Stowarzyszenie Nowe Horyzonty, Warszawa; Stowarzyszenie POKOLENIE, Katowice; Stowarzyszenie Pro Civitas w Piekoszowie, Piekoszów; Stowarzyszenie Przyjaciół Gościeradowa, Gościeradów; Stowarzyszenie Przyjaciół Książki dla Młodych (Polska sekcja IBBY), Warszawa; Stowarzyszenie Przyjaciół Ziemi Biskiej, Biszczka; Stowarzyszenie Rowerowa Gdynia, Gdynia; Stowarzyszenie Rozwoju Regionalnego „Partner”, Bydgoszcz; Stowarzyszenie Turystyczno-Sportowe „USTKA”, Ustka; Stowarzyszenie Wspierające Chorych na Chłoniaki Sowie Oczy, Warszawa; Stowarzyszenie Żeglarsko-Szantowe „Gejtawy”, Kielce; Śląska Liga Walki z Rakiem, Katowice; ŚLĄSKA SPOŁECZNA RADA OŚWIATOWA, Katowice; Świętokrzyska Federacja Agroturystyki i Turystyki Wiejskiej „Ziemia Świętokrzyska”, Kielce; Teresa Sierawska Warszawska Rada Pożytku Publicznego, Warszawa; TOWARZYSTWO EDUKACYJNE „WIEDZA POWSZECHNA”, Gdańsk; Towarzystwo Dawida Rubinowicza, Bodzentyn; Towarzystwo Miłośników Miasta Piły, Piła; Towarzystwo Opieki nad Zabytkami, Warszawa; Towarzystwo Pomocy Głuchoniewidomym, Olsztyn; Towarzystwo Pomocy Głuchoniewidomym, Poznań; Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Wrocław; Towarzystwo Przyjaciół Miasta Żyrardowa, Żyrardów; Towarzystwo Rozwoju Gminy Płużnica, Płużnica; Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej – Zarząd Główny, Warszawa; Unia Teatr Niemożliwy, Warszawa; Warszawska Rada Pożytku Publicznego, Karolina Malczyk-Rokicińska, Warszawa; Wrocławski Sejmik Osób Niepełnosprawnych, Wrocław; Zrzeszenie Studentów Polskich, Kraków; Związek Lubuskich Organizacji Pozarządowych, Zielona Góra; Związek Stowarzyszeń Forum Lubelskich Organizacji Pozarządowych, Lublin.

Stanowisko ENNA w sprawie udziału obywateli w rządzeniu W poszukiwaniu wspólnego stanowiska w Europie

Draft przyjęty przez członków ENNA 16.09.2011

Tłumaczenie Anna Mazgal, oryginał na stronie www.ofop.eu

Kim jesteśmy

Europejska Sieć Stowarzyszeń Krajowych Społeczeństwa Obywatelskiego (The European Network of National Civil Society Associations ENNA) powstała w Belgii w 2011 r., na bazie doświadczeń wyniesionych z realizacji projektów prowadzonych przez organizacje założycielskie. Sieć tworzą stowarzyszenia krajowe, platformy organizacji, organizacje parasolowe i wspierające społeczeństwo obywatelskie z 18 krajów członkowskich UE i kandydujących do członkostwa oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Misją Sieci jest wspieranie swoich członków w rozwoju ich aktywności i poszerzaniu oferty dla ich organizacji członkowskich, poprzez poprawę jakości ich prawnego i finansowego otoczenia, z uwzględnieniem oczekiwań społecznych co do roli, jaką organizacje powinny odgrywać w społeczeństwie.

Rolą sieci ENNA jest zapewnienie, by warunki funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, tworzone na poziomie europejskim, były przyjazne, co oznacza w szczególności odpowiednie prawo, mechanizmy finansowania oraz promocję dobrych praktyk. Mając na względzie wywieranie wpływu na tak skomplikowaną strukturę, jaką jest Unia Europejska, członkowie ENNA podejmują współpracę w celu wypracowania wspólnej strategii działania. Jednym z najważniejszych celów jest wypracowywa-

nie wspólnych opinii, opartych na zebranych jednostkowych doświadczeniach i poglądach. ENNA uważa, że tak przygotowane stanowiska (*position papers*) są istotną informacją dla decydentów w UE.

Zakres stanowiska

Niniejsze stanowisko określa poglądy członków ENNA w sprawie udziału obywateli w procesie rządzenia, opowiadając się za większym zaangażowaniem NGO i obywateli z wykorzystaniem technologii umożliwiających bardziej bezpośrednie uczestnictwo.

Podkreśla konieczność współpracy pomiędzy rządem, biznesem oraz społeczeństwem obywatelskim w celu sprostania największym wyzwaniom, przed jakimi stoi Europa.

Nasze stanowisko obejmuje także poparcie dla pięciu Zasad Dobrego Rządzenia jako podstawy skutecznej promocji partycypacji obywatelskiej.

ENNA określa również, jak rozumie artykuł 11 Traktatu z Lizbony, uznając go nie tylko za punkt wyjścia, ale i szansę zwiększenia partycypacji, zwłaszcza na poziomie UE. ENNA podkreśla jednocześnie wagę wypracowania przez NGO własnego stanowiska w sprawie sposobu interpretacji i wdrażania art. 11.

ENNA wspiera 5 Zasad dobrego rządzenia

Wszystkie wyzwania, przed jakimi obecnie stoi Europa – skutki globalizacji, indywidualizmu, wykluczenie społeczne, rozwarstwienie dochodów, zmiany demograficzne czy migracja – wymagają współpracy między trzema sektorami społeczeństwa – państwem (rządem), biznesem i społeczeństwem obywatelskim.

Aby osiągnąć cel, jakim jest stabilne partnerstwo międzysektorowe, zapewniające nowy podział ról i odpowiedzialności, niezbędne jest uznanie przez każdego z partnerów wartości i potencjału pozostałych oraz zaakceptowanie faktu, że żadnemu z wyzwań nie uda się sprostać w pojedynkę. W celu rozwiązania problemów społecznych konieczna jest współpraca wszystkich trzech sektorów.

W ciągu ostatnich 15 lat termin *governance*, a w szczególności *good governance*, zyskuje coraz większą popularność, ale zastosowanie tego pojęcia, jak i jego definicje bardzo się różnią. To jednak, co je łączy, zawiera się w pięciu zasadach, akceptowanych w większości zarówno przez środowisko akademickie, jak i działacze społecznych, oparte na koncepcie wypracowanym przez UNDP (United Nations Development Programme).

5 Zasad dobrego rządzenia

Partycypacja

Partycypacja – wszyscy obywatele powinni mieć prawo głosu w procesie podejmowania decyzji. To prawo może być realizowane poprzez bezpośrednie uczestnictwo lub za pośrednictwem instytucji pośredniczących, reprezentujących ich opinie i poglądy. Tak szeroko rozumiana partycypacja opiera się na wolności stowarzyszania się i wolności słowa, ale także zakłada posiadanie potencjału do konstruktywnego uczestnictwa, wpływania na proces podejmowania decyzji.

Dobre rządzenie, nastawione na osiągnięcie konsensu pomiędzy rozbieżnymi interesami, zmierza lub zmierzać powinno w kierunku znalezienia porozumienia co do wspólnego interesu uczestniczących w procesie interesariuszy oraz, w odniesieniu do opracowywanych polityk i procedur, dobra wspólnego.

Wizja

Dobre rządzenie opiera się na strategicznej wizji, w której liderzy i społeczeństwo przyjmują długoterminową perspektywę tego, co jest potrzebne do rozwoju społecznego. To podejście uwzględnia także całą złożoność historycznych, społecznych i kulturowych uwarunkowań, w którychych przychodzi podejmować działania.

Realizacja

Wdrażanie zasad dobrego rządzenia zakłada, że działania instytucji i stosowane procedury stanowią odpowiedź na potrzeby społeczne. To podejście oznacza również koncentrację na efektywności, to, że podejmowane działania opierają się na najlepszym wykorzystaniu dostępnych zasobów w celu osiągnięcia oczekiwanych rezultatów.

Oczekiwana efektywność wymaga podjęcia współpracy pomiędzy uniwersyteckimi i zawodowymi ośrodkami kształcenia a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu stworzenia oferty rozwoju zawodowego dla potencjalnych pracowników organizacji obywatelskich.

Rozliczalność

Zasada rozliczalności oznacza, że decydenci – czy to na poziomie rządowym, czy w sektorze prywatnym, czy w końcu w organizacjach obywatelskich – odpowiadają za swoje działania przed społeczeństwem. Ta rozliczalność różni się w zależności od tego, o jaki poziom podejmowania decyzji chodzi i czego one dotyczą.

W ramach rozliczalności dużą rolę odgrywa także przejrzystość – oparta o wolny przepływ informacji i gwarantująca, że procesy, instytucje i informacje są bezpośrednio dostępne dla zainteresowanych. Przejrzystość zapewnia także to, że zakres dostępnych danych umożliwi zrozumienie i monitorowanie prowadzonych działań.

Sprawiedliwość

Zasada sprawiedliwości zapewnia równe dla wszystkich możliwości poprawy lub utrzymania swojego poziomu życia, co oznacza także, że prawo powinno być sprawiedliwe i bezstronnie wdrażane, zwłaszcza w odniesieniu do praw człowieka (Institute on Governance 2003).

Artykuł 11 Traktatu z Lizbony punktem wyjścia do debaty

ENNA stawia sobie za cel stosowanie zasad dobrego rządzenia we wszystkich swoich działaniach.

Sieć ma zamiar uczestniczyć w konsultacjach organizowanych przez Komisję Europejską, by przekazać tą drogą stanowisko swoich członków w kluczowych kwestiach, w tym na temat udziału obywateli w rządzeniu.

Traktat z Lizbony (2009) stwarza Komisji Europejskiej nową płaszczyznę włączania organizacji społeczeństwa obywatelskiego z różnych krajów członkowskich i ich obywateli w procesy decyzyjne (dialog społeczny, AGORA, „Europa dla obywateli”, Europejska Inicjatywa Obywateli). Demokracja reprezentatywna może być uzupełniona o elementy demokracji bezpośredniej poprzez liczne możliwości partycypacji i współpracy na poziomie lokalnym, krajowym i europejskim.

Artykuł 11 Traktatu z Lizbony wprowadza nowe możliwości partycypacji, ale ze względu na swoją ogólność wymaga szerokiej dyskusji i uszczegółowienia.

Wnioski art. 11 Traktatu z Lizbony:

1. Instytucje powinny, stosując odpowiednie metody, umożliwić obywatelom i reprezentatywnym organizacjom, upublicznianie ich opinii na temat wszystkich obszarów aktywności Unii.
2. Instytucje powinny utrzymywać otwarty, przejrzysty i regularny dialog z reprezentatywnymi stowarzyszeniami i społeczeństwem obywatelskim.
3. Komisja Europejska powinna prowadzić szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami, aby zapewnić przejrzystość i spójność działań Unii.
4. Co najmniej milion obywateli pochodzących z różnych państw członkowskich może podjąć inicjatywę zaproszenia Komisji Europejskiej, by w ramach swoich statutowych uprawnień złożyła stosowną propozycję w sprawach, w których według oceny obywateli do wdrażania traktatów konieczny jest akt prawny Unii.

Procedury i warunki wymagane do podjęcia inicjatywy obywateli mają być zdefiniowane zgodnie z ustępem 1 artykułu 24 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Ustęp 1 wprowadza możliwość partycypacji obywateli oraz „reprezentatywnych stowarzyszeń”. Partycypacja oznacza tu wymianę poglądów we wszystkich obszarach aktywności UE z wykorzystaniem stosownych metod. Nie jest przy tym jasne znaczenie „stosownych metod”; choć wiadomo, że wymiana opinii we wszystkich obszarach aktywności UE musi być zgodna z traktatami europejskimi i powinna odpowiadać zakresowi kompetencji Komisji Europejskiej.

Ustęp 2 mówi o „otwartym”, „przejrzystym” i „systematycznym” dialogu między instytucjami UE i społeczeństwem obywatelskim. To powinno zostać wyjaśnione. Otwarty może oznaczać: nienastawiony na konkretny rezultat, z niezdeterminowaną uprzednio zawartością, z prawem wolnego dostępu; przejrzysty może oznaczać: przejrzysty co do interesu stron, przejrzysty w zakresie zasobów, przejrzysty w zakresie procedur i rezultatów; systematyczny może oznaczać: nieprzerwany, stały dialog.

Podobnie doprecyzowania wymaga znaczenie samego słowa „dialog”. Czy spełni on wymogi procesu deliberatywnego, czy też będzie po prostu wymianą informacji w formie konsultacji on-line i off-line?

Institucje UE, tj. Komisja Europejska, Parlament i Rada, będą prowadzić dialog ze „stowarzyszeniami reprezentatywnymi” oraz ze „społeczeństwem obywatelskim”. Jak zdefiniowane jest „reprezentatywne stowarzyszenie”? Kryterium ilościowe niekoniecznie odpowiada jakości i stosownym cechom NGO i ich zaangażowaniu w dobro wspólne. Nie jest jasne rozróżnienie między „stowarzyszeniami reprezentatywnymi” a „społeczeństwem obywatelskim”. Jakie są między nimi różnice?

W ustępie 3 żąda się szerokich konsultacji z „zainteresowanymi stronami”, aby zapewnić przejrzystość i spójność działań Unii. W każdym przypadku należy ustalić, jakie strony są zainteresowane i kto o tym ma decydować. Czy są to strony inne niż te wskazane w ust. 1?

Europejska Inicjatywa Obywateli (ust. 4) to jedyny zapis Artykułu 11, który posiada ścisłą interpretację, także w wyniku konsultacji ze wszystkimi rządami państw członkowskich (por.: REGULATION (EU) No 211/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 February 2011 on the citizens' initiative).

NGO jako uczestnicy definiowania art. 11

Sieć ENNA uważa, że w najlepszym interesie NGO na poziomie krajowym i ich sieci europejskich leży wykorzystanie możliwości, jakie daje art. 11, i pokazanie swojego rozumienia zakresu partycypacyjnego. Tylko to zapewni stabilną podstawę dialogu między zainteresowanymi stronami oraz umożliwi zabranie głosu przez społeczeństwo obywatelskie w imieniu swoich członków i obywateli, których reprezentuje.

Organizacje pozarządowe – w poszukiwaniu kryteriów definicyjnych

Piotr Frączak

Ryszard Skrzypiec

Mówiąc o organizacjach pozarządowych próbujemy opisać złożone i wielowymiarowe zjawisko. Jednak przyczyn wieloznaczności i nieprecyzyjności pojęć odnoszących się do działalności społecznej można szukać nie tylko w samej istocie aktywności, której różnorodność, oparta na inwencji tysięcy obywateli, niełatwo jest zdefiniować. Trzeba bowiem pamiętać, iż do jej opisu próbuje się używać pojęć z różnych systemów, co z kolei prowadzi do posługiwania się „wielojęzykową mieszanką, czego efektem są czasem groźne, czasem komiczne nieporozumienia” [Wygnański 1996: 51]. Zanim więc spróbujemy zdefiniować pojęcie „organizacja pozarządowa”, konieczne jest przyjrzenie się przyczynom tych nieporozumień, co pozwoli zrozumieć lepiej opisywane zjawisko.

1.1.1 Między językiem potocznym a profesjonalną terminologią

Jest czymś naturalnym, że w używaniu pojęć z zakresu społecznego zaangażowania obywateli mamy do czynienia z przenikaniem się – w opisie rzeczywistości społecznej – języka naukowego z terminologią prawną i językiem potocznym. Oznacza to, że tych samych pojęć próbuje się używać w trzech różnych, częściowo tylko zbieżnych, znaczeniach. Pojęcia definiowane na potrzeby analiz naukowych nie zawsze i nie do końca odpowiadają ich prawnym odpowiednikom, nie wspominając o ich potocznym rozumieniu, chociaż trudno nie zauważyć ich wzajemnych relacji. Pojęcie organizacji pozarządowych pojawiło się w polskiej analizie naukowej, a następnie w polskim prawie właśnie dzięki zaistnieniu tego pojęcia w języku potocznym.

To, że pojęcie „organizacja pozarządowa” zakorzeniło się w polskiej nomenklaturze, nie było czymś oczywistym. Jeszcze w roku 1997 w trakcie

prac nad Konstytucją RP zwyciężyło przekonanie o tym, że pojęcie organizacja pozarządowa nie przyjmie się w polskim porządku prawnym¹.

Pojęcie to – bodaj po raz pierwszy – pojawiło się oficjalnie w polskim dyskursie w trakcie zorganizowanej w dniach 16-18 grudnia 1990 roku przez Senat RP – przy współpracy Komitetu Łączności Organizacji Pozarządowych przy Radzie Europy – konferencji „Organizacje pozarządowe w demokratycznym państwie”. Wcześniej w użyciu były dwa inne terminy, odwołujące się bądź do kategorii ruchu społecznego (np. ruch stowarzyszeniowy, ruch ekologiczny), bądź idei samopomocy. Jednak w ostatecznym rozrachunku dokonano wyboru spośród następujących terminów: „organizacja pozarządowa”, „organizacja społeczna” oraz „organizacja obywatelska”.

Termin „organizacja społeczna”, według wielu autorów, „został niemal całkowicie odrzucony ze względu na swoją negatywną konotację symbolizującą strukturalną zależność ówczesnych (tj. działających przed 1989 r. – przyp. aut.) organizacji społecznych od rządu” [Leś 1994: 13]. Oczywiście takie pojęcia, jak „praca społeczna”, „społecznik”, „działacz społeczny”, czy wreszcie „czyn społeczny”, nie kojarzyły się dobrze w pierwszych latach transformacji. Jednak musimy pamiętać, że równocześnie pojęcie „organizacja społeczna” funkcjonowało i funkcjonuje nadal w polskim porządku prawnym², a do tego, co trzeba podkreślić, nie było „jednolitego stanowiska prawodawcy w tej sprawie, lecz (...) wiele różnych stanowisk” [Smoktunowicz 1992: 58-59]. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 stycznia 1993 roku stwierdzające, iż fundacje nie są organizacjami społecznymi, przez wiele lat uniemożliwiało zaś używanie tego pojęcia dla wskazywania intuicyjnie zakładanego podobieństwa w działaniach fundacji³ i stowarzyszeń.

Z kolei termin „organizacja obywatelska”, choć wydawał się naturalny, nie przebił się do języka potocznego, mimo że wiele zasłużonych dla rozwoju aktywności obywatelskiej osób, jak Andrzej Siciński [Siciński 2002] czy Stefan Bratkowski, stało na stanowisku, iż są to „organiza-

¹ Posłanka Irena Lipowicz dowodziła swego czasu, że „z pewnego punktu widzenia samorząd lokalny jest również organizacją pozarządową”, a poseł Jerzy Ciemniewski twierdził, iż „organizacje pozarządowe to pojęcie używane głównie na arenie międzynarodowej” [por. Biuletyn Forum Fundacji Polskich nr 12/1996].

² Np. w art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego.

³ Tę interpretację zmieniła dopiero uchwała NSA z 12 grudnia 2005 r.

cje obywatelskie, zwane w żargonie biurokratycznym *pozarządowymi*⁴. Wydaje się, że głównym powodem nieprzyjęcia się tego terminu było zaanektowanie pojęcia „obywatelskie” dla inicjatyw utożsamianych z polityką. Pierwotnie, tuż po 1989 roku, przez ruch Komitetów Obywatelskich, które zostały wplątane w tzw. „wojnę na górze” i przez to jednoznacznie określone politycznie⁵. Po roku 1997 podejmowane były próby odzyskania tego pojęcia, jednak „organizacja pozarządowa” była już mocno ugruntowana w języku potocznym. Wystarczy wspomnieć, iż jedną z prób odejścia od terminu „organizacje pozarządowe” podjęli, w trakcie II Regionalnego Forum Inicjatyw Pozarządowych w Poznaniu, przedstawiciele Wielkopolskiego Sejmiku Organizacji Pozarządowych. W tym czasie już zbyt wiele instytucji miało w swoich nazwach wpisaną „pozarządowość”, w zbyt wielu publikacjach posługiwano się tym pojęciem, aby takie próby mogły się powieść. Kolejna próba odnowienia pojęcia „obywatelski” jako przymiotnika określającego pozapartyjną sferę polityczną zakończyło się powstaniem Platformy Obywatelskiej, która szybko przekształciła się w partię polityczną.

Wydaje się jednak, że o przyjęciu się terminu „organizacja pozarządowa” zadecydowały też inne czynniki. Pewną rolę odegrała terminologia „pomocowa” (stosowana przez prywatnych i publicznych darczyńców) w sytuacji, gdy w ramach transformacji ustrojowej dokonywała się równocześnie „rewolucja” w sferze pojęć. Nasz przyspieszony kurs demokracji, który przechodziliśmy po 1989 roku, sprzyjał importowi terminów, mimo że ich znaczenia różniły się w zależności od kraju udzielającego pomocy. Nie mniej ważny był także fakt, iż pojęcie to tworzyło się wewnątrz ruchu, który powstawał określając się wobec przemian politycznych w kraju. Zarówno silne konotacje antyrządowe niezależnej działalności społecznej przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, jak i późniejsze dystansowanie się organizacji wobec bieżącej polityki, skłaniały do samookreślenia się akcentującego przede wszystkim niezależność od rządu (władzy).

Ugruntowane już w świadomości społecznej pojęcie „organizacja pozarządowa” w końcu trafiło także i do polskiego ustawodawstwa – po raz

⁴ Z wypowiedzi Stefana Bratkowskiego „Kwestia tożsamości” na Forum Dziennikarzy nr 1 z 2005 r. Za: www.sdp.pl/Forum%20Dziennikarzy%202005/linki%20do%20nr%201%202005/bkt.doc (dostęp 15.04.2009).

⁵ Z czasem niektóre z nich przekształciły się w stowarzyszenia.

pierwszy w ustawie z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych [Izdebski 2001: 57]. Pełna definicja prawna została zaś zapisana w ustawie z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [Ustawa 2003].

1.1.2 Globalizacja pojęć

Sygnalizowane tu zamieszanie terminologiczne w nie mniejszym stopniu niż z podanych powyżej powodów wynika ze swoistego procesu „globalizacji” pojęć w skali ogólnoświatowej. Wynika to m.in. z chęci porównywania podobnych, choć często różnie określanych, zjawisk w różnych krajach⁶. Podobnie, jak w przypadku projektów badawczych, coraz częściej próbuje się uwspólniać pojęcia (głównie na gruncie prawa międzynarodowego), które umożliwiłyby funkcjonowanie w zglobalizowanym świecie. Zachodzenie tego procesu dobrze oddają zabiegi podejmowane w ramach Wspólnot Europejskich, by pomimo różnic występujących pomiędzy rozwiązaniami funkcjonującymi w krajach członkowskich uwspólniać takie pojęcia, jak np. „gospodarka społeczna”, a nawet tworzyć nowe formy prawne, jak np. „spółdzielnia europejska”, czy będące w sferze planów „fundacja europejska” i „stowarzyszenie europejskie”.

W kontekście powyższych rozważań zdziwienia nie wywołuje informacja, że termin „organizacja pozarządowa” został zapożyczony z terminologii prawa międzynarodowego i w pierwotnym znaczeniu odnosił się do instytucji będących partnerami organizacji międzyrządowych⁷. Nowego znaczenia nabrał „jak się wydaje (...), kiedy instytucje zajmujące się pomocą krajom rozwijającym się, zwłaszcza Bank Światowy, zaczęły współpracować z organizacjami społecznymi (zarówno w krajach rozwijających się, jak i rozwiniętych). Dla odróżnienia od agend rządowych wprowadzono pojęcie organizacji pozarządowych” [Tyszko, Ziemińska 1994b]. Stąd też „NGO, nongovernmental organization” to organizacja „nienależąca do struktury administracji państwowej lub lokalnej, ter-

⁶ Ilustracją tej tezy są międzynarodowe badania porównawcze, realizowane także w Polsce, które choć opierają się na odmiennych metodologiach, w dużej mierze próbują opisać to samo zjawisko, starając się sprowadzić do wspólnego mianownika funkcjonujące w różnych krajach systemy funkcjonowania „organizacji pozarządowych” (niezależnie od sposobu definiowania tego fenomenu w danym kraju). Więcej na ten temat zob. [Skrzypiec, Frączak 2011].

⁷ Po raz pierwszy został użyty w piśmiennictwie międzynarodowym w roku 1945 [Martens 2002: 271, za: Gliński 2005].

min używany zwykle w odniesieniu do organizacji międzynarodowych i działających w innych krajach niż USA” [Tyszko, Ziemińska 1994a: 59]. W tym kontekście warto zacytować „Międzynarodową Deklarację Zasad”, w której reprezentanci organizacji pozarządowych z różnych krajów świata podkreślają, że „na poziomie międzynarodowym zarysował się godny uwagi konsensus wokół kluczowych cech sektora pozarządowego (w oryginalnym tekście *voluntary* – przyp. aut.) i zasad, które powinny określać prowadzoną wobec niego politykę” [Poza rządami 2004: 9].

1.1.3 W gęstwinie znaczeń

Kłopoty z używaniem pojęcia „organizacja pozarządowa” wynikają również z faktu, że istnieje bardzo wiele pojęć, które można traktować jako tożsame lub zbliżone znaczeniowo. Co więcej, poszczególne terminy mogą mieć różne znaczenia. Bardzo często jednego i tego samego pojęcia (np. „organizacje nieochodowe”, „organizacje niezależne”, „organizacje wolontarystyczne”) używa się raz na potrzeby opisu organizacji w ogóle, innym razem zaś dla odróżnienia od organizacji innego typu (np. „przedsiębiorstw społecznych”, „quasi niezależnych”, czy „organizacji »profesjonalnych«”). Mamy więc dwa typy pojęć:

- wyrażenia bliskoznaczne, które próbują nazwać podobne zjawisko, zazwyczaj uwypuklając którąś z jego specyficznych cech, lub
- wyrażenia służące wyróżnieniu w ramach opisywanego zjawiska określonych podgrup (podzbiorów), które pozwalają lepiej opisać różnorodność organizacji pozarządowych.

Organizacje pozarządowe można postrzegać jako instytucje działające gdzieś pomiędzy biznesem, administracją a społeczeństwem (uosobianym przez rodziny, gospodarstwa domowe czy wspólnoty sąsiedzkie). Dlatego na stosowane pojęcia warto spojrzeć biorąc pod uwagę różnorodność stosowanych terminów w kontekście stosunku do biznesu, administracji publicznej czy własnej tożsamości.

Stosunek do sektora biznesu generalnie oddają pojęcia takie, jak organizacje nienastawione na zysk czy działające nie dla zysku (*non-profit, not for profit*). Jednak oczywiście skojarzenia wskazujące wprost na organizacje wolontarystyczne (w znaczeniu bezpłatnego świadczenia pracy), czy też na organizacje nieochodowe (w znaczeniu niewytwarzania nadwyżki przychodów nad kosztami) wydają się być wynikiem niezro-

zumienia. Jest to bowiem kwestia proporcji i nastawienia, a nie braku możliwości zatrudniania płatnego personelu czy chęci zdobycia jak największych środków na cele społeczne. Sprawa się komplikuje, gdy próbujemy rozszerzyć pojęcie organizacji non-profit na obszar ekonomii społecznej. W przypadku określeń typu przedsiębiorstwa społeczne czy podmioty ekonomii społecznej pojawia się przede wszystkim problem uczestniczenia interesariuszy w zyskach⁸.

Stosunek do administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oprócz pojęcia organizacja pozarządowa oddają również pojęcia organizacja niezależna⁹ i obywatelska. Na określenie relacji pomiędzy tymi dwiema sferami, czyli pozarządową i publiczną, używa się także takich pojęć, jak zinstytucjonalizowane grupy interesu czy grupy nacisku. Mamy tu także do dyspozycji – nietłumaczone na język polski – pojęcie organizacji PPO (*public policy oriented* [Wygnański 1995]) czy termin organizacji pośredniczącej¹⁰, który wskazuje na ich „polityczny” charakter [Wollebaek i Selle 2008: 48.]. W tym kontekście możemy mówić również o instytucjach (organizacjach) społeczeństwa obywatelskiego lub zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

Stosunek do własnej tożsamości określa pojęcie organizacji trzeciego sektora, ale także takie terminy, jak organizacje społeczne (z uwagi na przynależność do sfery społecznej, nie zaś z powodu realizacji celów społecznych zamiast gospodarczych, bądź też ze względu na społeczną, w przeciwieństwie do państwowej, formę działania), oddolne (czyli budowane od dołu, np. *grass-roots*), ochotnicze (mówiące o sposobie zakładania) czy wolontarystyczne, dobroczynne, służebne, samopomocowe, charytatywne i filantropijne (wskazujące na motywacje uczestników). Mamy tu też pojęcia takie, jak organizacje ruchu społecznego.

Jak zatem widać, pojęć, którymi można byłoby zastąpić pojęcie „organizacja pozarządowa”, jest wiele, my jednak w dalszym toku wykładu

⁸ Co prawda w literaturze zwraca się uwagę na jeszcze inne różnice, np. dążenie do demokracji gospodarczej [por. Defourny i Develtere 2006: 28], ale w tym wypadku zasadniczą jest kwestia niedzielenia zysku.

⁹ Oczywiście atrybut niezależności może odnosić się także do niezależności wobec biznesu.

¹⁰ Trzeci sektor – w literaturze przedmiotu – postrzegany jest w kategoriach sieci pośredniczących (*intermediary networks*), czyli takich „organizacji lub instytucji, które stwarzają platformę dla mediacji pomiędzy interesami lub dążeniami rozmaitych stron.” [zob. przyp. 1 w: *Trzeci Sektor* 2006: 181].

dla jasności będziemy się starali nie używać różnych pojęć jako synonimów, przyjmujemy więc, że pojęcie „organizacja pozarządowa” jest dla nas pojęciem o najszerszym znaczeniu, które zawiera w sobie wszystkie inne. Wyjątkiem będą cytaty, w których zachowamy oryginalne sformułowania.

W innych wypadkach różnych terminów postaramy się używać jedynie w sytuacjach, gdy zwracać będziemy uwagę na wewnętrzne podziały pomiędzy organizacjami, próbując jasno definiować różnice.



Rysunek 1 Granice między sektorami [Źródło: Hudson 1997: 21]

1.1.4 Sektor organizacji pozarządowych

Ciekawym zabiegiem definicyjnym jest zwrócenie uwagi na przynależność organizacji pozarządowych do pewnego zbioru instytucji (organizacje trzeciego sektora, organizacje społeczeństwa obywatelskiego). Problemem pozostaje, że i w tym przypadku mamy do czynienia z bogactwem terminów, za pomocą których w literaturze przedmiotu opisuje się ten fenomen. W pierwszej kolejności trzeba przywołać pojęcie **społeczeństwo obywatelskie**. Nie jest oczywiście naszym celem prezentacja różnych koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. To osobny temat i właściwie dość dobrze opisany w literaturze polskiej i przetłumaczonej na język polski [np. Szacki 1997, Górski 2003, Pietrzyk-Reeves 2004], choć niewątpliwie ciągle brakuje nam dzieła na miarę *Powrotu społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii* Victora Perez-Diaza [Diaz 1996], ukazującego wszechstronnie kontekst odbudowywania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku. Idea społeczeństwa obywatelskiego okazuje się doskonałym tłem dla rozważań o naturze organizacji pozarządowych, jednak w tym miejscu chcemy jedynie zasygnalizować, iż możliwe jest traktowanie społeczeństwa obywatelskiego w sposób bardzo wąski, tzn. jako obszaru działań organizacji pozarządowych [Szacki 1997: 52 i nast.], czyli wprost utożsamienia go z sektorem pozarządowym. Poza tym na liście terminów można znaleźć m.in.: „trzeci sektor” (*third sector*, działający pomiędzy państwem a rynkiem), „sektor niekomercyjny” (*nonprofit sector*), „sektor ochotniczy” (*voluntary sector*), „sektor dobroczynny” (*charity – humanitarian, philanthropic organizations*), „sektor nieformalny” (*informal sector*), „sektor usług publicznych” (*public service sector*), „ekonomia (gospodarka) społeczna”¹¹ (*economie sociale*). Bogactwo terminów podyktowane jest zarówno tym, że poszczególne określenia odnoszą się do specyficznych cech (np. grup samopomocowych) czy uprawnień (np. zwolnienia podatkowe) instytucji, których dotyczą [Jenei i Kuti 2008: 12], jak i odmiennymi – w skali europejskiej – sposobami postrzegania tego sektora. I tak na przykład:

- we Francji mówi się o gospodarce społecznej, wspólnotowej (*economie sociale*);

¹¹ W polskojęzycznej literaturze przedmiotu, zarówno rodzimej, jak i w tłumaczeniach obcych tekstów, dominuje termin „ekonomia społeczna”, choć bardziej adekwatnym wydaje się w tym kontekście termin „gospodarka społeczna”.

- w Niemczech system korporacyjny umożliwia zastosowanie zasady pomocniczości do świadczenia usług społecznych przy zachowaniu politycznej decentralizacji;
- we Włoszech asocjacionizm, a w Szwecji koncepcja ruchów społecznych bazują na szerokim zapleczu społecznym.

Jak stwierdzają Helmut Anheier i Sybille Mertens, te swoiste modele trzeciego sektora odwzorowują charakterystyczne dla danego społeczeństwa „tradycje relacji pomiędzy państwem a społeczeństwem i pomiędzy trzecim sektorem a całą gospodarką” [Anheier i Mertens 2006: 72].

1.1.5 Trzeci sektor a gospodarka społeczna.

Ta różnorodność tradycji zdaje się stanowić najważniejsze źródło problemów uniemożliwiających sformułowanie jednej, uniwersalnej definicji organizacji pozarządowych. Przypomnijmy tu definicję autorstwa Lestera Salomona i Helmuta Anheiera¹², zgodnie z którą tego typu podmioty:

- posiadają osobowość prawną;
- są instytucjami prywatnymi;
- są niezależne, tzn. że samodzielnie określają zasady działania oraz powołują kompetentne władze;
- nie rozdzielają „dochodów pomiędzy swoich członków i kierownictwo”;
- angażują wolontariuszy i darczyńców oraz zakładają dobrowolność członkostwa [Defourny i Develtere 2006: 27-28].

Jest to definicja odzwierciedlająca przede wszystkim amerykańską tradycję postrzegania organizacji pozarządowych. Wg Karla Birkhölzera, „takie rozumienie jest głęboko zakorzenione w typowo amerykańskiej tradycji filantropii i zaangażowanego społeczeństwa obywatelskiego, działającego w warunkach ekonomicznego liberalizmu, przy jednoczesnym braku państwa opiekuńczego bądź słabo rozwiniętych regulacjach socjalnych.” [Birkhölzer brw: 1-2]. I choć nierzadko działalność tego typu organizacji jest znacząca pod względem ekonomicznym, z uwagi na wielkości środków finansowych, którymi dysponują, to jednak motywacje do angażowania się w tego typu działalność i sama działalność organizacji w większym lub mniejszym stopniu postrzegane są w kategoriach nieekonomicznych [Evers i Laville 2004a: 11 i nast.].

¹² Opracowana na potrzeby badania „The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project”.

Jednak – z perspektywy europejskiej – to podejście wydaje się nieadekwatne. Jak piszą Adalbert Evers i Jean-Louis Laville, „(...) Europejski trzeci sektor nie może być utożsamiany ani z wąskim rozumieniem trzeciego sektora, ani z amerykańskim wyobrażeniem sektora niedochodowego.” [Evers i Laville 2004b: 3-4]. Bazująca na francuskiej taksonomii tradycja europejska postrzega trzeci sektor przez pryzmat ekonomii, zaś tworzące go instytucje (spółdzielnie, stowarzyszenia, towarzystwa wzajemnościowe i coraz częściej fundacje) mają charakter swoistych „przedsiębiorstw społecznych”, których misją jest, jak twierdzi Marthe Nyssens, raczej działanie na rzecz członków bądź szerszych społeczności niż przysparzanie zysków inwestorom. Z tej perspektywy społeczne oddziaływanie przedsiębiorstw społecznych (*social impact of social enterprise*), zasadniczo zorientowanych niedochodowo, lub kooperatyw, to nie jedynie uboczny efekt prowadzonej przez nie działalności ekonomicznej, ale konsekwencja motywacji popychających do działania [Nyssens 2008: 88].

Zaliczenie, zgodnie z tradycją europejską, do trzeciego sektora takich instytucji, jak spółdzielnie i towarzystwa wzajemnościowe kieruje naszą uwagę w stronę gospodarki społecznej. Zasadniczo Jacques Defourny i Patrick Develtere wskazują dwie zasadnicze różnice pomiędzy koncepcjami gospodarki społecznej i sektora non-profit. Jak piszą, „Definicja ekonomii społecznej podkreśla proces demokratyczny w organizacjach, natomiast nie ma żadnego takiego wymogu w koncepcji sektora *non-profit*.” Natomiast „Koncepcja organizacji *non-profit*, zakazując dystrybucji dochodów, wyklucza praktycznie cały komponent spółdzielczy ekonomii społecznej, bowiem spółdzielnie na ogół przekazują część nadwyżek swoim członkom. Zakaz ten eliminuje również część komponentu pomocy wzajemnej, jako że niektóre organizacje ubezpieczeń wzajemnych przekazują nadwyżki swoim członkom w formie obniżki składek.” [Defourny i Develtere 2006: 28]. Musimy jednak pamiętać o tym, że po pierwsze – nie wszystkie spółdzielnie faktycznie dystrybuują zysk pomiędzy swoich członków (np. szwedzkie spółdzielnie budowlane czy mieszkaniowe). Po drugie zaś, dystrybucja zysku z reguły jest znacznie ograniczona, co wynika z rodowodu spółdzielni i towarzystw wzajemnościowych, które nie powstają dla maksymalizacji zysku z inwestycji, ale dla realizacji interesu wzajemnego ich uczestników [Evers i Laville 2004a: 12-13].

W myśl powszechnie stosowanej definicji gospodarka społeczna (*social economy*) „obejmuje wszelkie rodzaje działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorstwa, głównie spółdzielnie, stowarzyszenia i towarzystwa świadczeń wzajemnych, które w swoich normach etycznych przestrzegają następujących zasad:

- przedkładanie służby członkom lub wspólnocie ponad zysk;
- autonomiczne zarządzanie;
- demokratyczny proces decyzyjny;
- prymat ludzi i pracy nad kapitałem przy dystrybucji dochodów.” [Defourny 2001: 6].

Najczęściej do podmiotów ekonomii społecznej zalicza się spółdzielnie, towarzystwa wzajemnościowe oraz, szczególnie gdy prowadzą działalność gospodarczą, stowarzyszenia i fundacje. Warto jednak pamiętać, że formy prawne, jakie przyjmują te podmioty, różnią się w zależności od kraju. Formę stowarzyszenia przybierają tam, gdzie krajowe przepisy zezwalają im na uzyskiwanie przychodów ze sprzedaży wyrobów i usług na otwartym rynku, zaś formę spółdzielni tam, gdzie (jak w krajach skandynawskich) napotykają na ograniczenia w tym zakresie [Nyssens 2008: 89].

W latach 60. i 70. ubiegłego wieku w wielu krajach europejskich rozwinęły się, jako odpowiedź na dokonujące się przemiany społeczno-ekonomiczne, nowe formy gospodarki społecznej, które – choć po części odwołują się „do tradycji starszych ruchów gospodarki społecznej” – generalnie przybierają postać przedsiębiorstw społecznych zorientowanych na:

- zmianę społeczną („gospodarka alternatywna”);
- tworzenie miejsc pracy (przeciwdziałanie skutkom masowego bezrobocia);
- lokalny rozwój gospodarczy i społeczny [Birkhölzer 2007: 172-173].

Jak twierdzi Birkhölzer, gospodarka społeczna (trzeci system), którą można odróżnić od dwu pozostałych – „pierwszego, tj. prywatnego, gospodarki zorientowanej na zysk, i od sektora drugiego – tj. państwowego, gospodarki publicznej”, stanowi połączenie następujących aspektów:

- priorytetowej orientacji na cele społeczne lub wspólnotę lokalną;

- przedsiębiorczości zakorzenionej w społeczeństwie obywatelskim;
- zasady przeznaczania zysków na dobro wspólne;
- posiadania formy spółdzielni [Birkhölzer 2007: 172-173, Wygnański 2006: 57-68].

Z kolei europejska sieć badawcza EMES¹³ opiera definicję przedsiębiorstwa społecznego na czterech kryteriach ekonomicznych i pięciu społecznych. Ich spełnienie pozwala uznać dany podmiot za przedsiębiorstwo społeczne. Przedsiębiorstwo społeczne musi prowadzić w sposób względnie ciągłą, regularną działalność w oparciu o instrumenty ekonomiczne, musi być niezależne i suwerenne, musi ponosić ryzyko ekonomiczne i zatrudniać płatny personel. Z drugiej strony działalność przedsiębiorstwa musi w sposób wyraźny być zorientowana na cel społecznie użyteczny, musi mieć oddolny, obywatelski charakter, specyficzny, możliwie demokratyczny system zarządzania, włączający (partycypacyjny) sposób działania i stosować ograniczoną dystrybucję zysków [por. Wygnański 2006: 76 i nast.].

W tej sytuacji możliwe są dwa wyjścia umożliwiające połączenie tych dwóch porządków. Jednym z nich jest przyjęcie nowego terminu „trzeci system”, który „pozwała nie wchodzić w konflikt z potocznym użyciem słowa trzeci sektor [i] umożliwia ucieczkę od statycznego pojęcia sektor” [Wygnański 2006: 61]. W istocie trzeci system jest sumą zbiorów: 1) tradycyjnego rozumienia trzeciego sektora (w którym nie mieszczą się niektóre przedsiębiorstwa społeczne) i 2) gospodarki społecznej (do której czasem nie zalicza się np. organizacji niedziałających na rynku). Dzięki temu szeroka definicja trzeciego sektora obejmuje organizacje ochotnicze, dobroczynne, społecznościowe (*community organizations*), przedsiębiorstwa społeczne, spółdzielnie i towarzystwa wzajemnościowe, które w swej działalności opierają się na wartościach oraz przeznaczają nadwyżki na realizację celów socjalnych, ekologicznych bądź kulturalnych i prowadzą działalność rzeczniczą, redystrybucyjną bądź produkcyjną.

Warto też zwrócić uwagę, że sektor pozarządowy traktować można nie jako prostą sumę organizacji, ale jako nową jakość, której cechami konstytutywnymi są:

¹³ <http://www.emes.net> (dostęp 17.03.2009).

- poczucie przynależności, czyli „świadomość udziału we wspólnej misji na rzecz podnoszenia jakości życia poszczególnych ludzi i społeczeństwa jako całości” [Lasocik 1994: 3];
- istnienie swoistej infrastruktury, czyli systemu instytucji umożliwiających reprezentowanie, przepływ informacji oraz definiowanie potrzeb [Frączak 2002].

1.1.6 W poszukiwaniu definicji

Jak wiele jest pojęć określających zjawisko, które opisujemy przy użyciu terminu „organizacja pozarządowa”, tak też wiele jest definicji. Według Piotra Glińskiego, autora najpełniejszej chyba w tej chwili próby opisanego pojęcia organizacji pozarządowych na gruncie polskim [Gliński 2005, 2006] możemy wyróżnić cztery podstawowe typy definicji: prawne, ekonomiczne, funkcjonalne i strukturalne.

Definicje prawne określają status organizacji pozarządowych na podstawie osobowości prawnej, którą legitymują się dane podmioty. W efekcie w każdym porządku prawnym funkcjonują odmienne katalogi o charakterze podmiotowym. Składinąd ciekawa propozycja Ewy Leś, żeby pojęciem trzeci sektor objąć „wszystkie te organizacje, które – przy całej złożoności ich form organizacyjnych, odmiennego rodowodu, różnych źródeł finansowania i form działania oraz zróżnicowanego zaplecza – podlegają zbliżonym regulacjom prawnym i do których adresowana jest zbliżona w założeniach polityka fiskalna” [Leś 1998: 61], w istocie i tak każdorazowo odwołuje się do kontekstu, czyli konkretnych regulacji prawnych i konkretnej polityki fiskalnej.

Definicje ekonomiczne można podzielić na dwie kategorie: bazujące na charakterystyce źródeł finansowania oraz opierające się na stosunku do przynoszenia finansowego zysku (dystrybuowania dochodów). W tym pierwszym podejściu kryterium zaliczenia do zbioru „organizacje pozarządowe” stanowi np. procent przychodów niepochodzących z rynku (Dorota Ilczuk wskazuje na przykłady, gdy „za jednostkę non-profit” uznaje się organizację, której przynajmniej połowę „przychodów stanowią subwencje i darowizny” [Ilczuk 1995: 29]). Tego typu definicje, podobnie jak definicje prawne, dość łatwo (ale też i arbitralnie) określają granicę pojęć, co ułatwia ich stosowanie, jednak bardzo często powoduje automatyczne wykluczenie części instytucji z zakresu znaczenia terminu. Z kolei kwestia działania nie dla zysku, jak już wspominali-

śmy, jest kontrowersyjna w sytuacji, gdy zysk nie jest tu głównym celem, a jego dystrybucja jest ograniczona. Co więcej, rozumienie zysku tylko w kategoriach podziału nadwyżki nie wydaje się zasadne. Korzystanie z darmowych lub dofinansowanych usług organizacji, zatrudnienie w organizacji mogą być traktowane jako działania wzajemnościowe (zysk z uczestnictwa).

Definicje funkcjonalne, charakterystyczne dla tradycji anglosaskiej, definiują organizacje poprzez rolę odgrywaną przez daną instytucję, nie zaś poprzez jej formę prawną (w Wielkiej Brytanii większość organizacji ma formę spółek). Funkcjonalne podejście pozwala też na wyodrębnienie specyficznych form organizacji, które z uwagi na swoje specjalne cechy zostają uznane za działające dla dobra wspólnego lub pożytku publicznego. Przykładem takiej definicji może być podejście Petera F. Druckera, który wskazuje, że organizacje pozarządowe „robią coś zasadniczo odmiennego od tego, czym zajmują się firmy i władze. (...) Organizacja pozarządowa nie dostarcza rynkowi towarów i usług ani nikim nie rządzi. (...) Produktem organizacji jest *zmiana, która zachodzi w człowieku pod wpływem jej działania*. (...)” [Drucker 1995: 10].

Z kolei definicje strukturalne próbują określić zespół cech, jakimi charakteryzują się organizacje pozarządowe. W tym przypadku osiągnięcie jednoznacznej definicji również nie jest proste, ponieważ, z uwagi na wielowymiarowość działań i przyjmowanie kryteriów często odnoszących się do wizji funkcjonowania organizacji w danym systemie (patrz niżej: definicja trzeciego sektora), zróżnicowanie katalogu cech okazuje się zasadnicze.

Próba sformułowania całościowej definicji odwołującej się do różnych podejść (do których będziemy jeszcze wracać) jest definicja przyjęta przez Glińskiego, która w formie ogólnej określa organizacje pozarządowe „jako specyficzne, współczesne formy samoorganizacji społecznej, struktury integrujące grupy obywateli, charakteryzujące się względnie dojrzałą tożsamością społeczną, określonym stopniem zorganizowania, prywatnym charakterem inicjatywy, dobrowolnością uczestnictwa, niezależnością i niekomercyjnością, a także – na ogół – znacznym udziałem wolontariatu i istotną rolą w kształtowaniu postaw ludzkich (zarówno osób uczestniczących w organizacjach, jak i posiadających jakikolwiek z nimi kontakt). Istotnym kryterium wyróżniającym orga-

nizacje pozarządowe jest też ich określony obszar działania, odnoszący się – na ogół – do sfery publicznej czy sfery polityki niezinstytucjonalizowanej” [Gliński 2006: 17].

O trudnościach w definiowaniu organizacji pozarządowych może świadczyć dwukrotne użycie w przytoczonej powyżej definicji wyrażenia „na ogół”, co poddaje w wątpliwość możliwość sformułowania jednej definicji organizacji pozarządowej, nawet jeżeli tę definicję rozumie się „wyłącznie jako narzędzie poznawcze, pozwalające nam lepiej zrozumieć dyskutowaną problematykę” [Kisilowski 2009: 35], bo właśnie przyjęcie jakiejś jednej definicji może ograniczyć pole obserwacji. A przecież można sobie wyobrazić dwie różne organizacje pozarządowe, które nie będą miały właściwie żadnych cech wspólnych (np. duża fundacja działająca na rzecz ochrony środowiska i lokalne stowarzyszenie pomocy wzajemnej kobiet samotnie wychowujących dzieci), a które bez chwili wahania zaliczymy w poczet organizacji pozarządowych. Okazuje się, że właśnie dopiero wspólne pojęcie „organizacje pozarządowe” łączy te dwie inicjatywy i nadaje im nowy sens.

Tak więc szerokie zdefiniowanie pojęcia „organizacja pozarządowa” wymaga odwołania się do idei pojęć posiadających rodzinę znaczeń (czyli szereg podzbiorów desygnatów połączonych jedynie częściowym podobieństwem [Pawłowski 1986: 121 i nast.]), czyli nieposiadających jednolitego zestawu cech (zresztą cechy te mają charakter stopniowalny), które w sposób jednoznaczny pozwalałyby przesądzać, czy dany podmiot daje się zaliczyć do kategorii „organizacja pozarządowa”. Dlatego aby określić rodzinę znaczeń, która pomoże nam lepiej zdefiniować organizację pozarządową, musimy przyjrzeć się różnorodności celów i form, jakie organizacja może przyjmować.

1.1.7 Główne podziały wewnątrz sektora organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe – z uwagi na wyróżnione powyżej cechy definicyjne – można porządkować na wiele sposobów. Poniżej zaprezentujemy wybrane typologie organizacji, wskazując na wynikające z tego konsekwencje.

Podstawowym podziałem jest rozróżnienie ze względu na formę organizacyjną. Wyróżniamy zatem **zrzeszenia** i **instytucje niebędące zrzeszeniami**. W tym drugim przypadku mamy na myśli głównie fundacje (rozumiane jako *spersonifikowany majątek*) i przedsiębiorstwa społeczne

(np. niemające zrzeszeniowego charakteru spółki nonprofit). Podział ten jest na tyle istotny, że czasami nie uznaje się danej instytucji za organizację pozarządową, przypomnijmy tu problemy z uznaniem fundacji za organizację społeczną. Zdarza się też, że stosuje się rozróżnienie na organizacje pozarządowe i fundacje¹⁴, próbuje się również wyraźnie oddzielać organizacje pozarządowe od przedsiębiorstw społecznych [por. np. Arczewska i Stec 2005]. Szukając cechy, która może łączyć te instytucje z organizacjami pozarządowymi działającymi w formie zrzeszeń, możemy wskazać na wspólny cel działania o charakterze społecznym, który tym samym staje się jednym z głównych wyznaczników organizacji pozarządowej. Jednak zawężenie zakresu działania NGO „do sfery publicznej czy też sfery polityki niezinstytucjonalizowanej” – jak proponuje to w przywołanej powyżej definicji Gliński – może stwarzać zagrożenie pominięcia całego szeregu inicjatyw, które dla realizacji celów prywatnych wykorzystują publiczne formy działania (np. organizacje hobbystyczne, publiczne działania konfesyjne)¹⁵. Tym bardziej, że organizacje pozarządowe są tą formą działalności prywatnej, która przeszła do sfery publicznej dopiero na przełomie XIX i XX wieku [Huebner 2002: 67] i stają się jej częścią już poprzez fakt uzyskania osobowości prawnej. Co więcej, można przecież wyróżnić zarówno organizacje o charakterze instrumentalnym, stwarzające warunki do osiągnięcia celów leżących poza organizacją, ale także organizacje ekspresyjne (kulturowe), w których uczestniczenie jest celem samym w sobie [Sowa 1988: 58 i nast.].

Drugim z ważnych podziałów jest zróżnicowanie ze względu na cel działania. Z jednej strony mamy **grupy interesu** (określane również mianem organizacji interesu własnego, pożytku wzajemnego czy samopomocowych) i **organizacje pożytku publicznego**. Organizacją pożytku publicznego jest taka organizacja, która „działa dla społecznej użyteczności, ma więc na uwadze przede wszystkim *interes* czy raczej wartości całego społeczeństwa, innych ludzi, a także własnych członków, o ile ich potrzeby mieszczą się w kategorii pożytku publicznego” [Gliński 2006: 23]. Jej przeciwieństwem jest grupa interesu, która „realizuje przede

¹⁴ Zdarza się to nawet w polskim prawie, np. w przywołanej tu już ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w której mówi się o współpracy „z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych”.

¹⁵ Na takie zagrożenie wskazuje zresztą także autor przywołanej tu definicji [zob. Gliński 2002: 94-95].

wszystkim bezpośrednio, krótkookresowe, prywatne korzyści swoich członków (bądź/i grupy), w sytuacji gdy nie są one związane z pożytkiem publicznym, w celu zaspokojenia ich/swoich potrzeb” [Gliński 2006: 22]. Termin „grupa interesu” z reguły wywołuje negatywne skojarzenia¹⁶, choć w istocie pojęcie lobbingu jest uznanym zachowaniem demokratycznym, a organizacje lobbingowe mogą być elementem systemu ucierania się interesów. Z oczywistych względów wiele jest typów pośrednich, które będąc grupami interesu realizują równocześnie (pośrednio lub bezpośrednio [Gliński 2006: 22]) pożytek publiczny lub są organizacjami działającymi dla pożytku publicznego przy okazji realizującymi jakieś swoje cele indywidualne czy grupowe¹⁷.

Pozostaje pytanie, w jaki sposób organizacje te cele realizują? Ze względu na formę działania organizacje dają się podzielić na dwa podstawowe typy: organizacje rzecznicze (*advocacy groups*) i operacyjne (*operational groups*) [typologia Banku Światowego za: Jenei i Kuti 2008: 13] czy **rzecznicze** (*advocacy*) i **usługowe** (*service*) [Kiviniemi 2008]. Te pierwsze są głosem społeczeństwa obywatelskiego wobec instytucji władzy, te drugie zaś dostarczają szeregu ważnych usług bądź społeczeństwu, bądź własnym członkom. Jak pisze Kiviniemi, „Organizacje rzecznicze wytwarzają publiczną przestrzeń dla aktywności wolontarystycznej (*voluntary action*), kiedy organizacje usługowe wytwarzają przestrzeń dla pracy wolontarystycznej (*voluntary work*).” Oba wyróżnione typy organizacji realizują zresztą, choć w różnym stopniu, obie funkcje: rzeczniczą i usługową. Działalność rzecznicza, jak twierdzi Kiviniemi, to także świadczenie pewnej usługi, a mianowicie zapewnienie „kanału wywierania wpływu”. I na odwrót, organizacje usługowe świadcząc usługi w bezpośredni sposób wywierają wpływ na jakość tych usług realizowanych w konkretnym społeczeństwie [Kiviniemi 2008: 360].

Istnieje oczywiście także wiele innych podziałów, według których można dzielić organizacje, jednak najczęściej typologie odnoszą się do zrzeszeń i uwzględniają m.in. wielkość i skalę działania, strukturę organizacyjną

¹⁶ Premier Balcerowicz próbował na konferencji 9 stycznia 1999 r. przeciwstawić organizacje świadczące usługi społeczne grupom nacisku stwierdzając, że „im więcej organizacji drugiego typu, tym gorzej dla ludzi” [Konferencja 1999: 14].

¹⁷ Osobną kategorię stanowią organizacje realizujące tzw. „brudny” interes, nie tylko niezwiązany z pożytkiem publicznym, ale przede wszystkim naruszający normy społeczne [Gliński 2006: 24].

(por. Rysunek nr 1 Typologia organizacji), rodzaj działalności (por. Tabela nr 1), typ członków (np. organizacje młodzieżowe, kobiece, mniejszości narodowych i inne), otwartość (organizacje masowe i elitarne), stopień profesjonalizacji czy rodzaj środowiska, w którym działają (tradycje danej regionu czy miejsce siedziby, np. miasto – wieś, centrum – peryferie).

PODZIAŁ WEDŁUG RODZAJU DZIAŁALNOŚCI

Międzynarodowa Klasyfikacja Organizacji Pozarządowych dzieli je według obszaru działania:

Grupa 1: Kultura i rekreacja

Sport, sztuka, muzea, zoo, rekreacja, kluby

Grupa 2: Edukacja i badania

Szkoły i szkoły wyższe, szkolenie zawodowe

Badania medyczne, nauka i technika, studia polityczne

Grupa 3: Usługi społeczne

Opieka nad dziećmi, młodzieżą, rodzinami, osobami starszymi i niepełnosprawnymi

Pomoc w nagłych wypadkach, wsparcie pieniężne i materialne

Grupa 5: Środowisko

Ochrona zasobów naturalnych, kontrola zanieczyszczeń

Opieka nad zwierzętami, ochrona dzikiej przyrody i wsi

Grupa 6: Rozwój i mieszkalnictwo

Rozwój gospodarczy, społeczny i lokalny

Mieszkalnictwo

Zatrudnienie i szkolenia

Grupa 7: Prawo, obrona praw i polityka

Organizacje reprezentujące konkretne grupy, stowarzyszenia obywatelskie, mniejszości

Usługi prawne, zapobieganie przestępstwom, resocjalizacja przestępców, pomoc ofiarom

Partie polityczne

Grupa 8: Organizacje pośredniczące, filantropijne i wspierające działalność wolontariuszy

Fundacje udzielające dotacji, jednostki gromadzące środki na konkretny cel

Organizacje pośredniczące

Grupa 9: Działalność międzynarodowa

Programy wymiany, pomoc w rozwoju lokalnym, pomoc humanitarna

Organizacje walczące o prawa człowieka i o pokój

Grupa 10: Religia

Organizacje religijne

Grupa 11: Działalność gospodarcza, stowarzyszenia i związki zawodowe

Organizacje pracodawców, związki zawodowe, stowarzyszenia zawodowe

Grupa 12: Pozostałe organizacje

Źródło: L.Salamon H.Anheier, *Porównawcze studium sektora organizacji non-profit (A Comparative Study of the Non-Profit Sector)*, w: *Researching the Voluntary Sector*, Charities Aid Foundation 1993.

Tabela nr 1 Typologia organizacji pozarządowych według rodzaju działalności [za: Hudson 1997: 197]

1.1.8 Kryteria definicyjne

Widząc tę różnorodność form i funkcji organizacji pozarządowych jasne staje się, że próba jednoznacznej definicji skazana jest na niepowodzenie. Możemy jednak spróbować określić podstawowe kryteria, które charakteryzują działalność organizacji pozarządowych jako inicjatyw obywatelskich. To porównując działalność organizacji z kryteriami będziemy mogli próbować odpowiedzieć, do jakiego porządku organizacje te należą. Do sfery prywatności, administracji czy działalności komercyjnej? Czy właśnie do porządku działań obywatelskich? Według nas tymi podstawowymi kryteriami są:

- (1) spontaniczność,
- (2) samoorganizacja,
- (3) samorządność,
- (4) społeczność.

Zgodnie z przyjętą koncepcją definicji posiadających rodzinę znaczeń o zaliczeniu danej organizacji do kategorii pozarządowych może decydować spełnienie tych cech w różnej konfiguracji i o różnym natężeniu, a – w niektórych wypadkach – nie jest konieczne spełnienie wszystkich tych cech naraz. Wydaje się, że poddanie organizacji analizie pod kątem tych czterech cech może pozwolić zrozumieć, czy mamy do czynienia z organizacją pozarządową.

Spontaniczność – w organizacjach pozarządowych, jakby wbrew nazwie (dlatego czasem używa się pojęcia inicjatywy, np. Forum Inicjatyw Pozarządowych, Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Społecznych), istnieje wyraźne napięcie pomiędzy strukturą organizacyjną a spontanicznością, tworząc swoistą „zorganizowaną spontaniczność” (sformułowanie zastosowane przez Piotr Glińskiego w analizie ruchów społecznych [Gliński 1996: 49]). Spontaniczność nie jest tutaj jedynie elementem koniecznym do powstania organizacji, ale może mieć zasadniczy wpływ na jej dalsze funkcjonowanie, zapobiegając skostnieniu i zbytnej instytucjonalizacji. Spontaniczność tę może zapewniać wewnętrzna dynamika funkcjonowania organizacji lub choćby napływ nowych członków (wolontariuszy), otwartość na nowe idee czy podejmowanie nowych wyzwań.

Działalność w organizacjach pozarządowych powinna wynikać z wewnętrznej chęci działania członków, wolontariuszy i współpracowników,

opierać się na innowacyjnych pomysłach, być otwarta na nowe wyzwania. Twórcze podejście chroni je przed etatyzacją, a oparcie o wartości przed komercjalizacją.

Wydaje się, że spontaniczność rozumiana właśnie jako oddolność, otwartość i innowacyjność powinna być cechą charakteryzującą organizacje pozarządowe.

Samoorganizacja – w sposób naturalny idea organizacji pozarządowej zakłada oddolną inicjatywę i współpracę obywateli, która wykracza poza prostą współpracę w ramach rodziny czy pomocy sąsiedzkiej¹⁸. Oznacza to też, że w większości przypadków te podmioty formalizują się (choć nie zawsze oznacza to uzyskiwanie osobowości prawnej, na gruncie polskim osobowości prawnej pozbawione są stowarzyszenia zwykłe) i posiadają jakąś wewnętrzną strukturę (formę władzy bądź reprezentacji). Są to więc głównie zrzeszenia różnego typu, w których obywatele realizują swoje interesy lub zaspokajają swoje potrzeby, działają na rzecz realizacji tych interesów lub zaspokojenia swoich potrzeb, czy też organizują się na rzecz wyznawanych przez siebie wartości lub dążenia do celów społecznie, kulturalnie lub ekologicznie użytecznych.

Oczywiście swoistą formę samoorganizowania się społeczeństwa mogą stanowić także fundacje (gdzie fundator przekazuje majątek na jakiś cel) i przedsiębiorstwa społeczne (gdzie przedsiębiorca społeczny inicjuje działalność przedsiębiorstwa), które są nowymi podmiotami o celach analogicznych do celów wyżej opisanych zrzeszeń. Co więcej, posiadają cechę, która może być substytutem „samoorganizacyjnego” wymiaru zrzeszeniowych organizacji pozarządowych, a mianowicie „wolontarystyczne zaangażowanie”¹⁹. Wolontariat w coraz większym stopniu zastępuje tradycyjną działalność społeczną i w doskonały sposób może być substytutem społecznego zaangażowania członków tradycyjnych zrzeszeń (wystarczy wspomnieć ruch wolontariuszy wokół Fundacji Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy). Podobną rolę w przedsiębiorstwach społecznych może odgrywać zasada *empowerment*, czyli włączania beneficjentów (klientów). Oddolność i prywatność inicjatywy, jej społecz-

¹⁸ W ujęciu Jacka Kurczewskiego jest to jeden z istotnych atrybutów lokalnego społeczeństwa obywatelskiego [zob. Kurczewski 2003: 9].

¹⁹ „Wolontarystyczne zaangażowanie i zewnętrzne finansowanie” to wyznaczniki działania organizacji zapisane w „Karcie Działania Organizacji Pozarządowej” uchwalonej na „I Ogólnopolskim Forum Inicjatyw Pozarządowych” w 1996 roku [Karta 1996].

ny charakter oraz struktura i tożsamość organizacyjna to główne cechy, które mogą zdecydować o tym, że inicjatywy te zaliczymy do organizacji pozarządowych.

Samorządność – jedną z podstawowych cech, jakie wymienia się opisując organizacje pozarządowe, jest ich niezależność. Oznacza to, że sami zaangażowani w daną inicjatywę obywatele podejmują decyzję co do celów i metod działania oraz wykorzystywanych na potrzeby tej działalności zasobów. Wewnętrzne systemy podejmowania decyzji, brak krępujących swobodę podejmowania decyzji zależności – i od administracji publicznej, i od sponsorów – stanowią istotę funkcjonowania organizacji pozarządowych.

Demokratyczność podejmowania decyzji w organizacjach posiadających formę zrzeszeń jest zastępowana w różny sposób w innych formach organizacyjnych poprzez rozmaite formy kontroli zewnętrznej. Najczęściej stosowaną formą są różnego rodzaju społeczne rady, które pełnią „funkcję mediatora i arbitra, rozstrzygając, w jaki sposób zaspokajać stawiane przed organizacją wymagania” [Hudson 1997: 31]. Z kolei w przedsiębiorstwach społecznych częstym wymogiem jest włączanie pracowników w proces decyzyjny (sposób zarządzania przedsiębiorstwem jest jednym z wyznaczników przedsiębiorstwa społecznego [Frączak 2006: 2]), lub wręcz podejmowania decyzji przez wspólnotę. Nawet gdy, tak jak w niektórych przedsiębiorstwach społecznych, występuje element własności prywatnej (np. w Wielkiej Brytanii *development trusts* czy *Community Interest Company*), to jest ona ograniczona i poddana nadzorowi zewnętrznemu (łącznie z nadzorem ze strony społeczności lokalnej). Nadzór nad społeczną własnością może być substytutem społecznego zarządzania organizacją pozarządową.

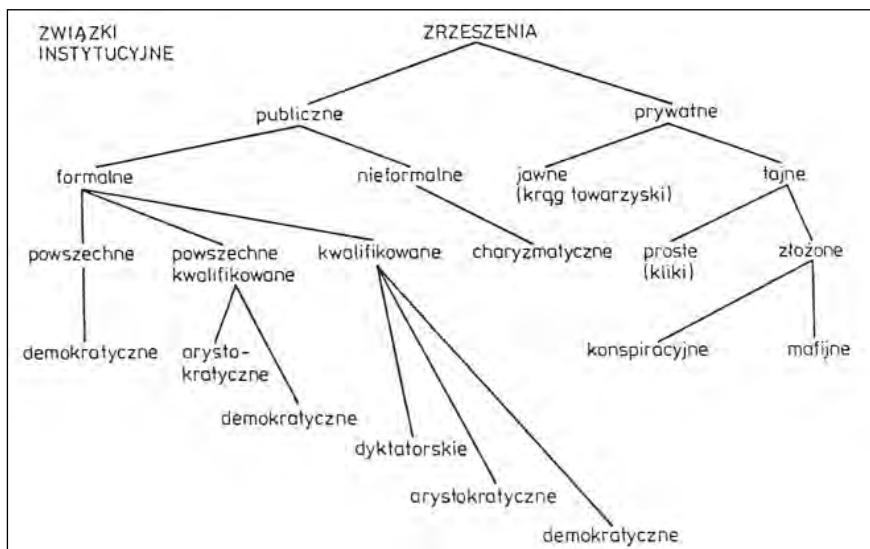
Można oczywiście poddawać w wątpliwość niezależność organizacji „biorącej” środki od jakichkolwiek podmiotów finansujących jej działania, szczególnie gdy są to publiczne środki na realizację zleconych usług. Jednak dywersyfikacja źródeł finansowania w dużej mierze pozwala organizacjom zachować niezależność. Co więcej, wydaje się, że zewnętrzne źródła finansowania można – w pewnych warunkach – traktować jako sposób społecznej kontroli nad działalnością organizacji pozarządowych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na pojawiające się zjawisko tzw. quasi organizacji pozarządowych (QANGOS – *quasi*

nongovernmental organisations), których odmian w literaturze możemy znaleźć bez liku, np. zakładane przez administrację publiczną (tzw. *gonggo* – *government organized NGO*), sponsorów (*dongo* – *donor organized NGO*) czy przez biznes (*bongo* – *business organized NGO*). Tu również, podobnie jak w przypadku grup interesów, zaliczenie do kategorii *quangos* ma zazwyczaj negatywne konotacje, choć także i w tym przypadku wszelkie czynione a priori założenia o charakterze ocennym wydają się nieuzasadnione. Myślenie w kategoriach odpowiedzialnego biznesu i fundacji korporacyjnych, czy partnerstwa publiczno-społecznego i wyzwań związanych choćby z tendencjami do hybrydyzacji – nie tylko – organizacji pozarządowych, poddaje w wątpliwość jednoznaczną ocenę takich organizacji. Utworzona przez biznes lub administrację organizacja może w niektórych wypadkach spełniać warunek samorządności. Organizacja, która realizuje swoje cele jako niezależna, demokratycznie zarządzana instytucja lub instytucja, której niezależność realizowana jest pod społeczną kontrolą, może zostać uznana za organizację pozarządową.

Społecznie użyteczny cel – na liście czynników pozwalających zaliczać podmioty do kategorii organizacji pozarządowych istotną rolę odgrywają dobrowolność uczestnictwa oraz cel działania. Dobrze ilustruje to podejście przywołana już wcześniej definicja Druckera, który wyraźnie podkreśla, iż celem organizacji pozarządowych nie są ani władza, ani zysk, ponieważ „organizacja pozarządowa istnieje po to, by wywołać zmiany w jednostce i w społeczeństwie” [Drucker 1995: 19]. Ten społecznie użyteczny cel jest oczywiście definiowany bardzo szeroko i mieszczą się tu zarówno cele socjalne, jak i kulturalne czy ekologiczne. Przez cel społeczny możemy rozumieć także pomoc w zaspokojeniu potrzeb indywidualnych (w sytuacji gdy jednostka nie daje sobie rady) i grupowych (gdy dana grupa jest z jakiegoś względu defaworyzowana) – i to zarówno w formie pomocy wzajemnej, jak i w formie działań charytatywnych.

Społecznie użyteczny cel jest więc definiowany również przez jego niekomercyjność. Nie oznacza to oczywiście braku nadwyżki bilansowej czy dystansowanie się od działalności gospodarczej w każdej formie. Jednak cel społeczny musi być dominujący w takim zakresie, iż nie budzi to wątpliwości.

Organizacja, której cel wykracza poza nią samą, jest wyrazem odpowiedzialności jej założycieli, członków i współpracowników za siebie i otoczenie, a jej celem nie jest zysk, może być traktowana jako organizacja pozarządowa.



Rysunek 2 Typologia zrzeszeń według struktury [Źródło: Sowa 1988: 74]

Wydaje się, iż koncepcja rodziny znaczeń pozwala zbudować zestaw kryteriów definicyjnych, dzięki którym możliwe jest porządkowanie zbioru mgławicy, zróżnicowanych podmiotów bez naciągania kryteriów. Chodzi raczej o to, by nie tyle klasyfikować, co zrozumieć istotę działania organizacji pozarządowych jako przejawu społecznego zaangażowania (spontaniczność), które przyjmuje pewne formy organizacyjne (samorganizacja), opiera się na niezależności (samorządność) w formułowaniu celów i wyborze sposobów działania i jest wyraźnie nastawione na cele niekomercyjne (społeczny cel). Odwołanie się do pewnych kryteriów (w jakimś stopniu odpowiadające wspomnianym wyżej kryteriom społecznym opracowanym przez Sieć EMES) wskazuje, że nie wystarczy być np. stowarzyszeniem, aby od razu być traktowanym jako organizacja pozarządowa. Trzeba dopiero podjąć trud udowodnienia, że dana organizacja rzeczywiście należy do porządku działań obywatelskich, a nie jest sposobem kolonizacji sfery obywatelskiej.

Bibliografia

- Anheier H.K. i S. Mertens. 2006. *Sektor non-profit w perspektywie międzynarodowej i europejskiej: dane, teoria i statystyka*, w: *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Arczewska M. i P. Stec. 2005. *Spółki prawa handlowego nie powinny mieć możliwości uzyskania statusu pożytku publicznego*, w: „Analizy i Opinie” nr 35, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Birkhölzer K. brw. „Development and Perspectives of the Social Economy or Third Sector in Germany” (maszynopis).
- Birkhölzer K. 2007. *Rozwój i perspektywy gospodarki społecznej i trzeciego sektora w Niemczech*, w: E. Leś i M. Ołdak, *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym. Tom 2 „Zeszytów Gospodarki Społecznej”*, Warszawa: Collegium Civitas.
- Defourny J. i P. Develtere. 2006. *Ekonomia społeczna: ogólnościowy trzeci sektor*, w: *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Defourny J. 2001. *Introduction: from third sector to social enterprise*, w: C. Borzaga i J. Defourny (ed.), *The Emergence of Social Enterprise*. London-New York: Routledge, Taylor and Francis.
- Drucker P.F. 1995. *Zarządzanie organizacją pozarządową*, Warszawa: Fundusz Współpracy.
- Evers A., J.-L. Laville. 2004a. *Defining the Third Sector in Europe*, w: A. Evers i J.-L. Laville (ed.), *The Third Sector in Europe. Globalization and Welfare*. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.
- Evers A., J.-L. Laville. 2004b. *Introduction*, w: A. Evers i J.-L. Laville (ed.), *The Third Sector in Europe. Globalization and Welfare*. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.
- Frączak P. 2006 *Przedsiębiorstwo społeczne. Tezy do dyskusji*. masz. pow. <http://www.dialogspoleczny.engo.pl/files/dialogspoleczny.engo.pl/public/Piotr/tezy0/Tezy0a.pdf>
- Frączak P. 2002. *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*. Warszawa: Fundusz Współpracy-BORDO.

- Gliński P. 2005. *Organizacje pozarządowe*, w: *Encyklopedia socjologii*, t. 5. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Gliński P. 1996. *Polscy Zieloni. Ruch społeczny w okresie przemian*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gliński P., B. Lewenstein i A. Siciński (red.) przy współpracy P. Frączaka i R. Skrzypca. 2002. *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gliński P. 2006. *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?* Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Górski E. 2003. *Rozważania o społeczeństwie obywatelskim*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Huebner P. 2002. *Pojęcia i tradycje samoorganizacji społecznej w Polsce*, w: P. Gliński i in. (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Hudson M. 1997. *Bez zysków i strat. Sztuka kierowania organizacjami sektora pozarządowego*. Warszawa: Fundusz Współpracy.
- Ilczuk D. 1995. *Sektor nonprofit w kulturze. Analiza instytucjonalno-finansowa fundacji i stowarzyszeń*. Warszawa: Instytut Kultury.
- Izdebski H. 2001. *Aspekty prawne współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*. W: M. Warowicki i Z. Woźniak (red.). *Aktywność obywatelska w rozwoju demokracji lokalnej*. Warszawa: Municipium.
- Jenei G. i E. Kuti. 2008. *The third sector and civil society* w: S.P. Osborne (ed.), *The Third Sector in Europe. Prospects and challenges*, London-New York: Routledge, Taylor and Francis.
- Karta 1996 *Karta zasad działania organizacji pozarządowej* za: <http://www.dialogspoleczny.engo.pl/x/410512>
- Kisilowski M. 2009. *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*. LexisNexis: Warszawa.
- Kiviniemi M. 2008. *Conclusions. The State of our knowledge and future challenges*, W: S.P. Osborne (ed.), *The Third Sector in Europe. Prospects and challenges*, London-New York: Routledge, Taylor and Francis.

- Konferencja 1999. „Organizacje pozarządowe: partner czy petent?”
Lis-Udrycka B. (opr.) Warszawa: Zespół Poselski – Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Kurczewski J. (red.). 2003. *Lokalne społeczności obywatelskie*. Warszawa: ISNS Uniwersytet Warszawski.
- Lasocik Z. 1994. *Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym*. Fundusz Współpracy
- Leś E. 1994. *Organizacje obywatelskie w Europie Środkowo-wschodniej*. Waszyngton: Wydawnictwo CIVICUS.
- Leś E. 1998. *Organizacje społeczne. Studium porównawcze*. Warszawa: Fundusz Współpracy.
- Nyssens. M. 2008. *The third sector and the social inclusion agenda. The role of social enterprises in the field of work integration*, w: S.P. Osborne (ed.). *The Third Sector in Europe. Prospects and challenges*, London-New York: Routledge, Taylor and Francis.
- Pawłowski T. 1986. *Tworzenie pojęć w naukach humanistycznych*, Warszawa: PWN.
- Pietrzyk-Reeves D. 2004. *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*. Wrocław: Fundacja na rzecz Nauki Polskiej.
- Poza rządami ponad granicami. Deklaracje Programu Johns Hopkins International Fellows in Philanthropy*. 2004. Warszawa: Fundusz Współpracy.
- Siciński A. 2002. *Styl życia, kultura, wybór. Szkice*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Skrzypiec R. i P. Frączak, *Szkic do mapy wiedzy o organizacjach pozarządowych*, „Federalistka” 1(5)/2011.
- Smoktunowicz E. 1992. *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwa Naukowe PWN.
- Sowa K.Z. 1988. *Wstęp do socjologicznej teorii zrzeszeń*, Warszawa: PWN.
- Szacki J. 1997. *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*. Kraków-Warszawa: Wydawnictwo Znak-Fundacja im. S. Batorego.
- Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*. 2006. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.

- Tyszko P. i A. Ziemińska. 1994a. *Angielsko-polski leksykon terminologii władz lokalnych, organizacji społecznych i ochrony środowiska*, Warszawa: FRDL.
- Tyszko P. i A. Ziemińska. 1994b. *Endżiosy czy nonprofity*, w: „Asocjacje” nr 5.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873.
- Wollebaek D. i P. Selle. 2008. *Where does social capital come from?*, w: S.P. Osborne (ed.), *The Third Sector in Europe. Prospects and Challenges*. London-New York: Routledge, Taylor and Francis.
- Wygnański J.J. 1996. *Dlaczego warto mówić o organizacjach pozarządowych?*, w: A. Kunicka (red.), *Miejsce dla każdego. Szkice i opracowania o sektorze pozarządowym w Polsce* zebrane w Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO. Warszawa: Program PHARE Dialog Społeczny.
- Wygnański J.J., współpraca P. Frączak. 2006. *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, w: Frączak P., D. Lenarczyk, A. Sienicka i J.J. Wygnański (red.). *Raport otwarcia projektu W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej*, Warszawa: FISE.
- Wygnański J.J. 1995. *Raport o organizacjach Public Policy Oriented (PPO)*, w: „Rocznik” nr 0.

Wydawnictwo
Spółdzielni Kooperatywa Porządowa

Biblioteka Aktywności Lokalnej



Piotr Frączak
Ryszard Skrzypiec

Kondycja spółdzielczości pracy oraz wizje jej rozwoju

Raport z badania

OŚRODEK BADANIA AKTYWNOŚCI LOKALNEJ
przy Spółdzielni Kooperatywa Porządowa
Warszawa 2011

Filomaci – zasady organizacyjne

ADAM MICKIEWICZ

Na podstawie reprodukcji cyfrowej wykonanej przez Fundację Nowoczesna Polska na zlecenie Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych dla potrzeb Biblioteki OFOP. Całość pism na stronie Biblioteki www.ofop.eu

Pismo odczytane na posiedzeniu członków Towarzystwa 7 października 1817 r.

Rozbierając z rozkazu Szanownego Towarzystwa ważny projekt utrzymania wpływu wyższej klasy na członków nowopryjmowanych, uznałem za rzecz potrzebną wrócić się do zasad pierwszych naszej ustawy i zebrać ich treść w najkrótszych wyrazach, przez co objaśnić [się] mogą przyczyny ustanowienia praw niektórych i ukaże droga dalszemu ich stanowieniu; prócz tego, mając przed oczyma duch prawa, łatwiej będzie stosownie do tego rozbierać inne projekta, ażeby albo, rzecz bardzo prosto biorąc, istotnych nie opuścić środków, albo, nadto zaciekły się w mistyczność, od prawdziwego celu nie zboczyć. Dla krótkości czasu ograniczyłem się rozebraniem niektórych, do mojego projektu stosownych.

1. Zebraliśmy się z początku w celu literackim, a bliżej mówiąc, w celu uczenia się; za sposób do tego obraliśmy udzielanie wzajemne rad i przestroąg. Żeby zaś to szło w porządku i łatwości, ustanowiliśmy Towarzystwo. Celem więc naszym jest uczyć się, celem Towarzystwa jest udzielanie sobie wzajemne rad i przestroąg. Szczegóły te są ważniejsze, aniżeli się być zdają, bo jeśliby celem Towarzystwa było [tylko uczenie się], każdy mógłby do niego należeć, ale kie-

dy idzie o komunikowanie wiadomości, wybierają się członkowie tacy, którzy by je w pewnym stopniu posiadali; stąd wypada jeszcze, że im więcej [będzie członków], tym cel Towarzystwa lepiej dopełnić się może.

2. Członkowie ucząc się powinni uczynić postępy. Oświeca ich Towarzystwo; ono więc jest uważane za uczące, a każdy członek za uczącego się. Ażeby się utrzymał byt Towarzystwa, podpisaliśmy prawa. Dotąd działał każdy z ochoty, teraz wszyscy działają z obowiązku. Prawa powinny być zachowane. Jakże do tego środki? Wpojenie uszanowania ku prawom i kara za przestępstwa. Co do pierwszego: wpaja się uszanowanie, ukazując cel dobry i zbawienny prawa; ale ten środek nie zawsze jest dostateczny. Nikt więc za złe nie poczyta, kiedy przytoczę tu zdanie p. K. Filangieri. „Przeoglądając dzieje każdego narodu – mówi ten pr[awnik] wł[oski] – spostrzeżemy, że zawsze usiłowano wpoić uszanowanie prawom, ćwi[cz]ąc ich przestąpienia dzielniejszymi środkami; stąd Minos co dziewięć lat rozmawiał z Jowiszem, stąd Zeleukus i Charondas od bogów prawa wzięli, stąd religijne obrządki w Rzymie ich stanowieniu towarzyszyły”. To było – dodaje Grawina – przyczyną, dlaczego lud rzymski tak święcie prawa zachowywał. Jeśli w towarzystwach, gdzie siła zbrojna gwarantuje i zapewnia praw przestrzeganie, religijne środki są potrzebne, w stowarzyszeniu, na woli zasadzonym, jakże są potrzebne! Obraliśmy honor, którego moc od opinii zależy, kiedy religia działa przeciwnie. Co do drugiego punktu, kara u nas może być jedna tylko, to jest: nieprzyjaźń wieczna członków.
3. Ażeby prawa przestrzegać, muszą być urzędnicy, którzy są władzą wykonawczą, gdyż prawodawca jest przy Towarzystwie. Urzędnicy mają mieć powagę swoje.
4. Towarzystwo na potrzeby ciągłe i nieprzewidz[iane] musi mieć kasę pewną. Urządzenia republikańskie, wszyscy muszą mieć władzę, ale tę władzę ma rząd ograniczać, co większe, nią kierować. Członkowie nie powinni o wszystkim wiedzieć; nie powinni razem działać. Jak tego dokazać? Jeden jest środek: rozwiązanie Towarzystwa na wdziały.

Przemowa przy otwarciu posiedzenia naukowego wydziału I – 29 września 1818 r.

Szanowni koledzy i bracia moi!

Zatrudnienia, którym już to z powołania, już z chęci naszej oddani jesteśmy, po krótkiej przerwie na nowo nas wzywają. Na nowo każdy, postępując według przepisów prawa i własnej gorliwości, otwarte widzi pole do zbierania najdroższych, bo przyspieszających kształcenie umysłu naszego, pożytków. Wspólna, najświęciej zaprzysiężona pomoc niechybnie łatwe do osiągnięcia takowego celu podaje sposoby. Niech się chlubią wielkie i w sposoby nam brakujące zamożne, geniuszami pierwszego rzędu osadzone Towarzystwa, że każdy stara się do nich być wcielonym, roszcząc stąd sobie pewne i do sławy, i do pożytków, które przez samo z wielkimi mężami obcowanie nabyć się mogą, prawa. Lecz gdy liczba mężów takich bardzo ograniczona być musi, kiedy duma i miłość własna wstęp do nich zagradzać zwykła, kiedy ci nawet, którzy innym chcą być pomocą, niełatwo to skutecznie mogą, gdyż metod nabierania i udzielania wiadomości wcale jest różnym, kiedy, mówię, niepodobieństwem jest dla wymienionych przyczyn jakiegokolwiek nam z tej strony obiecywać pomoce, czyliż już w trudnej uczenia się drodze, nie znalazłszy biegłych przewodników, upaść i błędem oddać się wypada? Bynajmniej! Wystawmy sobie, czego największą mamy potrzebę? – Oto sprostowania sądów naszych, pomnożenia wiadomości i wprawy myślenia. Gdzież nam tego szukać wypada: czyli u ludzi, którzy wdarłszy się na trudną doskonałości opokę, już zapomnieli o drogach, którymi przechodzi[li], czyli u współbraci, którzy z nami do jednego celu postępując, częstokroć lepszą drogę przypadkiem wynajdą i niezbyt jeszcze oddaleni, rękę nam podać mogą? Bez wątpienia taka jest w sztuce oświecania się kolej: pracujący dla entuzjazmu i prędkości nie widzi błędów, które jego kolega, mniej nawet w sądzeniu biegły, dostrzec może; prawda, że takie dostrzeże[nie] ludziom wydoskonalonym daleko łatwiej przychodzi, ale też mniej dla nas jest pożyteczne, bo biegły krytyk przez samą ciągłą wprawę nabywa pewnego smaku, pewnego taktu w sądzeniu, za pomocą którego natychmiast, co jest złym, postrzeże, ale dlaczego jest złym, z wielką trudnością nas objaśnić może; przeciwnie ten, kto się jeszcze uczy sądzić, zawsze

ma na pogotowiu przyczyny, którymi sąd swój popiera, i stąd uczenie się od kolegów, albo nam równych, albo bardzo niewiele nas wiadomościami przechodzą[cych], daleko jest pożyteczniejsze aniżeli wielkich mistrzów nauka. Stąd to znawca natury, Jakub Rousseau, każe doskonałemu malarzowi, jeśli się ten uczeniem drugich zajmuje, niekształtne z początku kreślić postaci, ażeby uczeń miał nadzieję stania się mu podobnym, kiedy przeciwnie, ujrzawszy doskonały obraz i ledwie znając jeszcze początki sztuki, odstraszyć [się] i odwagę z ochotą, te dwie najważniejsze działań sprężyny, utracić mógłby.

Kiedy tak postępować należy w doskonaleniu smaku, do zbierania pożytecznych wiadomości nie inna być musi droga. Weźmijmy jeden i tenże sam przed oczy nasze przedmiot: różnica naszych charakterów i usposobień różne o nim zrodzi wyobrażenia; te, wzajemnie udzielane, pomn[oż] każdego pojęcie nowymi odkryciami, których by sam przez się uczynić nie mógł, a stąd oczywiste i dla ogółu Towarzystwa, i dla każdego z członków wypływają korzyści.

Lecz nie dość kształcić smak, nabywać wiadomości; trzeba jeszcze samemu do czynienia nowych odkryć sposobić się ile można. Cóż może do tego z większym posłużyć pożytkiem, jeśli nie wspólne rozbiernie podanego sądowi naszemu przedmiotu? Tam to każdy słyszy zarzuty nie przechodzące sfery jego pojęcia, gotuje odpowiedzi, na które zdobyć się jest w sta[nie], widzi nareszcie sąd większości i poznaje stąd, która strona miała słuszość, a która pomyliła się w rozumowaniach. Takim to sposobem orzeźwiamy, wzmacniamy, podnosimy władzę myślenia, uczymy się mieć zdanie własne, kiedy przeciwnie, wdawszy się z daleko wyższymi od nas w badanie jakiegokolwiek rodzaju, zagłuszeni sofizmami, obarczeni tysiącami dowodów, często może niesłusznych, wyrzec [się] własnego zdania i cudze tylko myśli powtarzającym echem być musimy.

Nie tu koniec przecież drogich pożytków, które nam Towarzystwo zapewnia. Przyjaźni! jeszcze na twoim ołtarzu winne należy złożyć ofiary. Tak, bracia szanowni! Gdyby samo obcowanie z wybranymi od nas, a co do skłonności i charakteru zgodnymi przyjaciółmi było całym związkiem naszego zamiarem, gdyby czekała nas tylko przyjaźń najściślejsza, szczerota, pomoc wzajemna – już by Towarzystwo drogie dla nas być powinno. A jakiego warte przywiązania, kiedy oprócz zaspo-

kojenia słodkich uczuć serca doskonaleniu rozumnemu otwiera drogę? Te to dwa cele niech każdy z nas obierze; niech pamięta, że wszelkie towarzystwa, które ich w sobie nie połącz[ły], runąć koniecznie musiały. Niejeden naucza przykład, że kluby dobrze urząd[one] podbiły liczne towarzystwa źle uorganizowane; ale kiedy te zwycięskie kluby do złego zmierzyły celu, niedługo zwycięstwem cieszyć się mogły. Liczniej jeszcze widzieć się dają związki gorliwe, ale źle urządzone; i tych pewna czeka zguba. My, jeśli się nie myli[my], podobnych ustrześliśmy się szkopułów. Stańło Towarzystwo na niewzruszonych nigdy zasadach i wzrastać, i rozwijać się z natury swojej musi. Zostaje nam tylko w jego wzmaganii świetną położyć zasługę.

Nie będę przypominał nikomu obowiązków, gdyż członkowie wszelkiego stopnia mają ustawy, których niech się pilnują. Tego tylko nigdy nadto powtarzać nie można, co się drobną wydaje rzeczą, a co przecież wielkie ciągnie za sobą skutki: o tajemnicy chcę mówić. Każdy z nas nienawidzi przyjaciół, którzy jego zwierzenia się drugim wydają; każdy z nas niech podobnego wystrzega się zwierzenia, bo własnych jest panem tajemnic, ale cudze skąd wziął prawo wyjawiać? Ani przyjaźń, ani związki, ani okoliczności, nic tu nie jest wymowne. Przesłupstwo takiego rodzaju pociągnie za sobą szkody dla Towarzystwa, jeśli to nie wytrąci z grona podobnych członków. Lecz obyśmy tego nigdy ujrzyć nie byli przymuszeni, i zaiste nie ujrzymy, niech tylko tak każdy działa, jak działać powinien. Co do mnie, chlubnym Rządowi wezwaniem postawiony na czele wydziału, mam nowy obowiązek kształcenia jakichkolwiek sposobności, które Rządowi we mnie podobało się upatrzeć; mam nowy obowiązek starać się, ażebym się nie został niżej od kolegów, którym pierwszeństwo przyznawać umiem. A tak, starając [się] zasłużyć na pochwałę jak gorliwy członek, mam nadzieję, biorąc miarę z gorliwości i usposobienia waszego, szanowni koledzy i bracia, że zdając raport z waszych postępów jako reprezentant wydziału, i stąd sobie do sławy prawo rościć będę.

Informacja o działaniach wydziału I od 1 lipca do 15 listopada 1818 r.

Koledzy [...] moi!

Działając z osobna stosownie do przepisów ustaw i zamiarów Towarzystwa, staję dziś przed wami na czele wydziału pierwszego, któremu z woli Rządu przewodniczyłem dotąd; staję, ażebym uwiadomił Towarzystwo o zatrudnieniach tego wydziału, o duchu w nim panującym, o zamiarach dokonanych albo dokonać się mających. Szczegóły pracy zajmą się raportem sekretarskim i tam znajdzie Towarzystwo zdanie sprawy z czynności, do których jako członek czynny obowiązany byłem. Mnie więc pozostaje dotk[nąć] ogólnie wyżej wymienionych przedmiotów; jakoż wielką tego widzę potrzebę.

Towarzystwo osnowało się na zasadach stosowanych na przyszłość do widoków obszernych, które temu tylko będą się zdawać urojonymi, kto nie zna kolei rzeczy i natury działań ludzkich albo kto się nie zastanowił, jak wielką rzecz dokazało Towarzystwo. [...] Dosyć] jest na Rzym rzucić okiem: pięć wieków ledwie mu wystarczyło na stałe urządzenie się wewnętrzne, które dokonawszy, we dwustu latach trzy części świata [zdołał] zagarnąć. Czym była Wielka Brytania przed utwierdzeniem – parlamentu i konstytucji, a czym jest teraz?

Szanowni koledzy! my już przeżyliśmy owe pięć wieków, my już mamy pewną konstytucję; pamiętajmy dobrze, iż czas, w którym kończą się zasady wewnętrznego urządzenia, jest ważną w dziejach każdego narodu i Towarzystwa epoką. Przed nią wszystkie działania idą coraz powolniej, od niej olbrzymim postępują krokiem.

Rozwijanie się Towarzystwa ciągnie za sobą pomnożenie liczby członków w wydziałach, co znowu nadaje inny kierunek działaniom. Posiedzenie dzisiejsze jest ważniejsze, niż się być zdaje, jest bowiem ostatnie, na którym możemy przemawiać do członków czynnych ze wszelką otwartością, jako do prawodawców naszych. Odtąd wprowadzą się nowi koledzy, odtąd wiele rzeczy, znajome wam, będą ukryte przed nowymi, którzy nie położyli jeszcze znakomitych w Towarzystwie zasług; odtąd obowiązków, któreście jako ustanowiciele Towarzystwa dopełniać powinni, na wydziałowych posiedzeniach przypominać wam nie będzie-

my, gdyż odtąd nie wszyscy członkowie czynni będą ustanowicielami i prawodawcami Towarzystwa. Do was tylko, szanowni koledzy, należy będzie obudzanie w nowych ducha, gdyż ten koniecznie jest potrzebny członkom czynnym, prawdziwym obywatelom naszej małej Rzeczypospolitej. Przedsięwzięciem pokrótce wymieniłem, czego się od was Towarzystwo spodziewa.

Dwie sprężyny wszystkie działania wydział[ów] ożywiać powinny: gorliwość i formalność. Na pierwszej nie zbywa żadnemu z członków; drugiej przepisy z większą jeszcze niż dotąd ścisłością za[chowywać należy], gdyż na niej wszystko polega. Gdyby chęć dobra służyła za podstawę związkom, wieluż by, pytam, się znalazło na całym okręgu ziemi z jednostajną chęcią? Gdyby zapał i entuzjazm przewodniczył wszystkiemu, większa liczba ludzi, momentalnie się nim unosząca, ostygłaby wkrótce, a związek Towarzystwa albo się zerwać, albo przykrym, bo woli każdego przeciwnym, stać by się musiał ciężarem. Formalność temu wszystkiemu zaradza; ona jest matką porządku, który, zrazu nieco trudny, a nawet odrażający, staje się potem nałogiem czynienia dobrze i wszystkim ustanowieniom nadaje moc i trwałość. Wszystkie obyczaje, prawa i mniemania nawet ludu rzymskiego były rządzone pewnymi, najściślej aż do upadku Rzeczypospolitej zachowywanymi formułami. W Anglii strój dziwny normandz[ki], którego nikt nie używa, język gruby, którego nikt od siedmiuset lat nie rozumie, zachowują się przecie najskrupulatniej w parlamencie; wszelkie adresa, noty, odezwy są podług odwiecznych formuł układane i kto wie, czyli się to nie najwięcej przyczynia do utrzymywania ducha narodowego w tym kraju.

Lecz zwróćmy oko na towarzystwa bliżej nas obchodzące, na towarzystwa jednego prawie celu, to jest na towarzystwa uczone. Ujrzymy z podziwieniem, iż najsławniejsze uniwersytety, kolegia, wszelkiego rodzaju związki, stosują[c] [się] do odmian w naukach zdarzających się, trzymają się ściśle co do wewnętrznego urządzenia się do odwiecznie zaprowadzonych formalności. Jeśli żądamy widzieć pomyślny zamiarów naszych skutek, należy nam tąż udać się drogą. Niech więc nikogo odtąd nie dziwi, iż Naczelnicy będą pilnować najdrobniejszych szczegółów w formalności; owszem, członkowie czynni, teraz obecni, zechcą im dopomagać, przykładem swoim i wpływem przywodząc nowych członków do świętego zachowania drobniejszych na[wet] reguł prawa i nadając

tym regułem całą powagę i moc, i świętość. Takowe przestrzeganie formalności stanie się na potem najsilniejszą zachowania i wykonywania praw rękojmią. Zachowany jest w historii przykład Lacedemona, który doścignawszy na placu nieprzyjaciela, co mu brata zabił, chwyta go, podnosi miecz. Wtem dano znak odwrotu. Posłuszny rycerz cofa wyniesioną prawicę i upuszcza z rąk bratobójcę. Tacy to obywatele – dodaje Rousseau – uczynili prawa Likurga niezgwałconymi, a Spartę całej Grecji panią.

Oprócz zaprowadzenia ducha porządku, ścisłości, należy jeszcze wywierać wpływ na duch pism nowych kolegów naszych. Wydział pierwszy, i sztuki piękne, i literaturę, i filozofią razem dotychczas uprawiając, ma się trzymać pewnych zasad w materii tak ważnej i obchodzącej Towarzystwo, przy jego zwłaszcza obszernych widokach. Liberalność powinna być u nas pielęgnowaną, wolność zdań zupełną; ale ta wolność zdań ma być kierowana zawsze czystą moralnością. Gwałtowne i częste powstawanie przeciwko przyjętym opiniom zaprowadziłyby u nas niebezpieczną zuchwałość, która pominawszy inne nieprzyzwoitości szkodzi nawet doskonaleniu się umysłowemu, naszemu najpierwszemu celowi, nadając wszelk[.....] lekkość i zbytne o siłach sw[oich] [rozumienie]. Stąd, lubo nie można zabraniać wolnemu zdań i myśli otworzenia, gdyż duch większej liczby członków takowe zdania, jeśli są niedorzeczne, potrafi odmienić i nagiąć, ale naczelnicy, mocą przez prawo sobie nadaną, będą wstrzymywać umieszczanie pism takowych w aktach, jako mogących szkodliwie działać na duch Towarzystwa.

Wszelkie pisma albo mają do zabawy służyć, albo do nauki, i te ile można niech cechą gruntowności noszą. Wszelkie tłumaczenia drobne, rozprawki ogólne, nic nie znaczące, myśli z różnych miejsc wybrane i w jedno skupiane, słowem, wszystko to, co stanowi materiały dzisiejszych pism periodycznych krajowych, powinny być źle u nas przyznawane. Krótka, ale gruntowna i pracowicie napisana robota waży więcej niż liczne tego rodzaju płody [.....] ma na przyszłość w Towarzystwie panować; ożywiać go i utrzymywać będzie usiłowaniem naczelników, którzy spodziewają się, że im nie odmówicie najskuteczniejszej pomocy.

Powitanie Jana Czeczota jako członka czynnego na posiedzeniu administracyjnym wydziału I 12 stycznia 1819 r.

Szanowny towarzyszu i bracie nasz!

Koledzy, których tu zgromadzonych widzisz, stawiają się dziś przed tobą w nowym charakterze. Poznawszy wprzód twoje zdolności, a teraz gorliwość, chęć dobrą, szlachetne serce i uczciwy charakter, wynoszą cię na stopień członka czynnego Towarzystwa Filomatycznego.

Towarzystwo to zawiązało się w najpiękniejszym celu przyniesienia pożytku krajowi, rodakom i nam samym; obrało do tego najpiękniejszą drogę, to jest drogę oświecenia. Ale zastanowić się wypada, czyli drogi tej wyłącznie trzymając się, skutecznymi, cośmy zamierz yli. Niestety, umysłowe nasze działania są najściślej ze światem zmysłowym połączone. Nie możemy bezpośrednio wyjawiać większej masie ludzi myśli i uczuć naszych. Jedni wynaleźli piękny sposób udzielania ich drogą pisma, drudzy ludzie, nie mogąc sięgnąć tam, gdzie się tworzą myśli i gdzie jest siedlisko uczuć, wynaleźli okropny sposób przeszkadzania, ażeby się te uczucia i myśli drugim nie objawiły. A tak włożono kajdany na dusze i na serca nasze. – Każdy z osobna pracując, choćby z najgorętszą chęcią, kiedy wszędzie napotka zawady, a nigdzie pomocy, przesładowany od ludzi, którym nie widzi oparcia się sposobu, trudzony pracą, której nie widzi pożytku, kiedy mu zabraniają działać, kiedy przeszkoda w działaniu zabrania myśleć, przestaje nareszcie działać i myśleć, traci odwagę, przestaje być człowiekiem, bo zarzuca uprawę najszlachetniejszej części człowieka.

Ażeby tak okropnej kolei uniknąć, połączyliśmy drobne siły nasze, postanowiliśmy wspierać siebie nawzajem, oświecać, zachęcać i wspólnie działać. Ale i ten związek, potężniejszy daleko od każdego z nas z osobna, gdyby się tylko pracą naukową zatrudn[ia]ł, trudno mu byłoby się utrzymać. Obaczmy, kto go teraz składa? Ludzie, których całą zalegą jest tylko cicha praca i gorliwość. Obaczmy, kto go dokoła otoczył? Ludzie nikczemni, którzy nie mogąc wznieść się do szlachetniejszych uczuć i wyższych zamiarów, postanowili wszystko, co jest szlachetnym i wyższym, przytłumiać i wykorzeniać. Filozof przedstawiając te smutne myśli zapala się nieprzebraną ku ludzkiemu rodowi nienawiścią;

ale kto mimo nienawiści nie zraża się i pragnie dobrze ludziom złym czynić, jest według mego zdania daleko większym filozofem.

Kiedy więc Towarzystwo, działając tylko umysłowo i odrębnie, pracując tylko nad naukami, tyle znalazłoby przeszkód, a cóż, gdybyśmy daleko obszerniejsze i ważniejsze rozwinęli zamiary, gdybyśmy nie jak owi dzicy ludzie, którzy chcąc gatunek drzewa poprawić, owoce cukrem napuszczają, a nie wiedzą, że w pniu i podstawie jest siedlisko goryczy lub słodkości, gdybyśmy – mówię – dobro dobrym sposobem chcieli zaprowadzać, pociągając do nas młodzież, wpajając jej chęć do pracy, przytępiąc egoizm, wskrzeszać narodowość, gdybyśmy... lecz czyż wyliczyć zdołam, ile przed nami jest wielkich do wykonania rzeczy! Wtenczas nie dość talentów, nie dość nawet dobrych chęci; trzeba przezorności i rozważgi, trzeba działać w pewny a zawsze jednostajny sposób, podług pewnych a zawsze jednostajnych prawideł, na pewnych a zawsze jednostajnych zasadach. Tak działać nie wszyscy są zdolni. Towarzystwo tedy w obszerniejszym widoku podziela się na dwie wielkie klasy, a wszyscy członkowie uważają się pod dwojakim względem: jedni mają nasz gmach uświetniać, drudzy, uświetniając, wewnątrz porządkować i od zepsucia chronić; jedni mają go coraz wyżej posuwać, drudzy, wyżej posuwając, coraz głębiej fundamenta w ziemię popychać; tamtym potrzeba talentów, tym talentu, odwagi, stałego umysłu, a nade wszystko cnotliwego serca. Ktorzyż z nich, pytam się, są drożsi Towarzystwu? którzy więcej i większych mają obowiązków? których na koniec wybór jest trudniejszy? Człowiek z talentem łatwo daje się poznać z postępowania, z rozmów, z pism swoich, ale dusza, ale charakter, jakże są głęboko ukryte! Te sztuczne marionetki, ludźmi zwane, ściskają nas przyjacielsko, uśmiechają się, płaczą; ale u spodu teatru siedzi egoizm, chciwość lub duma, poruszająca sprężyny władnące osóbką. Jakiż więc wybór, powtarzam, czyli człowieka z talentem, czyli z talentem i charakterem szlachetnym, jest trudniejszy i większej wagi? Ten wybór padł na ciebie, Janie Czeczocie, kolego i bracie nasz!

Ustawy pokażą, jakie miejsce zajmujesz w Towarzystwie, jakie są twoje obowiązki i jak je masz wypełniać. Ja się ograniczę na wyłożeniu ci, iż tak rzekę, katechizmu członka czynnego, to jest zasad, których masz w postępowaniu swoim trzymać się upornie i stale.

Okoliczności nieszczęśliwe, w których zostaje kraj nasz, działały i działa-

ją okropnie na upodlenie rodaków. Umysł, unoszący się dawniej do wielkich rzeczy, dziś zepchnięty i ograniczony własnym interesem, czołga się przed zyskiem i własnej tylko słucha miłości. Odkryj się przed kim z wielką myślą, z wielkim zamiarem: co byś miał w nim uczucie wyższe obudzić, obudzisz uśmiech obojętności! Te podłe istoty tak dobrze znają swoją wartość, iż między wielką rzeczą a między sobą śmieszny upatrują kontrast, i stąd to powiedział Homer, iż bogowie każdemu niewolnikowi połowę duszy natychmiast odbierają. Pierwszym więc twoim będzie usiłowaniem, ażebyś wydzwignął się z tej przepaści lekceważenia wszystkiego i drugim do wydzwignienia się dopomógł. Wmówić w człowieka, iż jest zdolnym, nie mówię, do wykonania wielkich rzeczy, ale przynajmniej do myślenia o nich, już jest wielką rzeczą. O to się zawsze staraj; uważaj Towarzystwo jak rzecz wielką i świętą. Tak twoim przykładem wpoisz korespondentom cześć ku niemu i gorliwość o jego dobro. Jedno słówko obracające w żart cele Towarzystwa lub jego formalności jest okropnym ciosem. Wystrzegaj się tego na zawsze! Niech korespondenci mają sobie nie za żart, ale za zaszczyt, iż należą do związku naszego.

Drugą nieodbitą i ważną rzeczą jest okazywanie uszanowania powadze urzędników w Towarzystwie; ambicja dziecinna nie ma tu miejsca, ale porządek i byt Towarzystwa tego wymaga. Doświadczenie nauczyło, iż jak tylko stracą powagę urzędnicy, tracą razem powagę prawa, mocą których urzędnicy postanowieni zostali. Stąd obalenie królów uprzedało wszędzie obalenie zupełne na zawsze władzy królewskiej. Targnienie się na przywłaszczoną świętość papieżów pociągnie za sobą targnienie się na religię.

Do tych uwag dodam jeszcze, iż głównym obowiązkiem twoim będzie pozyskanie przyjaźni i zaufania korespondentów. Jak tylko Towarzystwo uznało kogo za członka, powinienes uważać, iż jest wart tego, i szanować wybór, choćbyś inaczej rozumiał; bo każdy będący w jakimkolwiek towarzystwie część praw swoich ogółowi poświęcać musi. Nie przestawaj jednak badać ściśle charakteru korespondentów. Gdyby byli w czym nieodpowiedni Towarzystwu, powinienes dlatego uważać ich za godnych stopnia korespondenta, bo tak Towarzystwo uważa; ale powinienes znowu wszelkimi sposobami przeszkadzać, ażeby podobny korespondent nie wdarł się na członka czynnego. Wszakże gdyby Towarzystwo i to uczyniło, masz go zaraz uważać za odpowiedniego stopniowi,

na który wyniesionym został; bo sąd większości, to jest sąd Towarzystwa, powinien być szanowany, a twoje mniemanie mogło cię mylić.

Pomimo wszelkiej poufałości i przyjaźni, którąś winien członkom niższego stopnia jak ich kolega, strzec się należy, ażebyś nie uważał się za równego im co do spraw Towarzystwa. Ta to nierówna równość jest tajemnica ustaw naszych i zasada związku.

Dotąd mówiłem jak Naczelnik do czynnego członka. Jeśli w tym miejscu, poświęconym obradom tyjącym się ogólnego dobra, mogę odezwać się do ciebie jak przyjaciel do przyjaciela, nader słodką zapewne i nader chlubną dla nas obu odnowiłbym pamiatkę niezachwianej przyjaźni, która od lat dziecińczych stale nas dotąd wiązała i wiąże. „Nie masz przyjaźni między podłymi – mówi Rousseau – ich powiazanie się jest tylko tymczasowe; są to wilcy, którzy pożarłszy silniejszą od siebie bestię, znowu się rozbiegają”. My nie rozłączyliśmy się dotąd i nie rozłączymy się nigdy. Jest w naturze serc czułych skupiać koło siebie wszystko, co mu najmiłsze. Przyjacielu! oto są moi przyjaciele! Spodziewam się, iż pozyskasz przywiązanie, nie zawiedziesz ich ufności, będziesz takim, jakim ci być każą święte dla ludzi czułych prawa przyjaźni i święte dla członków prawa Towarzystwa.

Informacja o działaniach wydziału I od 15 listopada 1818 r. do 13 stycznia 1819 r.

Zdając sprawę z czynności wydziału pierwszego, winienem Towarzystwu przedstawić, cośmy zdziałali, co działamy i co na przyszłość zamierzaliśmy działać.

Administracja albo czynność tycząca wewnętrznego porządku, jako ważniejsza, pierwsze zajmuje miejsce. W teraźniejszych okolicznościach, kiedy się wydział ogranicza miejscem swego pobytu, dalej albo żadnych, albo małe jeszcze rozciągając wpływy, jego przedsięwzięcia, jego widoki tym samym ograniczać się muszą. Jakoż zakres czasu między ostatnim posiedzeniem powszechnym a dniem dzisiejszym upłyniony poświęciliśmy, co się tycze administracji, na ściśle zastosowanie i wprowadzenie w egzekucję ustaw dotychczas jeszcze nie egzekwowanych. Na przyjętych raz zasadach staramy się utrzymać i formalność, matkę porządku, i porządek, zasadę wszelkiego stowarzyszenia między istotami rozumnymi.

Ta to formalność, trudna wprowadzić do zapro[wadzenia], ale gdy ją raz zaprowadzimy, utrzymująca się sama przez się, jest podobno cechą odróżniającą nasze Towarzystwo od innych, tak często zawiązowanych i rozrywanych pomiędzy młodymi związków; ona najsilniej wraża we wszystkich ducha ustaw, najsilniej służy do wytepienia i wykorzenia z nas wszelkiej płochości, tej to powszechnej niewolniczego rodzaju zarazy, która jest, jak mi się zda[je], najczęściej skutkiem płytkiego umysłu i spodłonego serca, a której świetne wieki dla cnót i rozum[ów] nie znały. „Quod prisca aetate (Cicero in Epistola ad Caium fr[atrem]) populo Romano suavissimum, barbaris autem maxime admirationi fuit, adolescentes nostros non solum in occupationibus, quae mentem masculam postulant, sed etiam in oblectaminibus atque lusu puerili tanta cum gravitate, modestia et animi magnitudine se continuisse, ut nemo esset, quin eos terrarum leges imposituros dubitaverit”.

Tak tedy powaga i skromność była zawsze zaletą szlachetnej i myślącej młodzieży.

Zaprowadzając tedy ścisłą formalność i wypełniając przepisy ustaw, myślał razem wydział pierwszy o pomnożeniu grona swego; jakoż został proponowanym Ignacy Małcużyński. Przyjęto na korespondenta Chodź-

kę i do Rządu o potwierdzenie przesłano. Postąpił na stopień członka czynnego Jan Czczot, którego dziś wydział, stosownie do ustaw, na posiedzenie powszechne wprowadza i kolegom wydziału drugiego zaleca. Co do zatrudnień naukowych, literatura, filozofia i prawo dotychczas członków pierwszego wydziału zajmują. Ta gałąź nauk, obchodząca tyle ludzi i działająca najpotężniej na ich mniemania i ustanowienia towarzyskie, jest wielkiej wagi dla naszego związku. W ogólności trzymamy się ciągle zasad wyciągnionych z ducha praw i na przeszłym posiedzeniu wyłożonych, zasad, mówię, liberalnych i skromnych; w szczególności zaś lata nasze młode, nie wzbogacone doświadczeniem i potrzebną nauką, dozwoliły uprawiać szczęśliwiej twory wyobraźni i talentu. Stąd poetyckie roboty przynoszą największą wydziałowi naszemu chwałę i kilku członków ukazało wiele rokujące zdolności. Krótki przeciąg czasu, przeszkody, z którymi walczyć każdy z nas musi, opóźniły nieco oddanie robót tyjących się filozofii i prawa, które więcej prac i namysłu wyciągają; opóźnienie to nie zrobiło żadnego w wydziale zamieszania i prędko zostanie poprawione.

Robotę powszechną rozpoczęliśmy w czasie przepisany; jeśli nie wszyscy mogą złożyć ilość ustawami naznaczoną, wymawia mała znajomość języka niemieckiego, o czym wydział Rządowi donieść nie zaniecha, co przecież z postępem czasu, przy ciągłej gorliwości, przestanie być przeszkodą.

Składka pieniężna złożona i kasjerowi przesłana. Opóźnienie członków niektórych było skutkiem mniej przyjaznych okoliczności. Takie były działania, zamiary wydziału naszego, szczupłe dotąd, ale szybko wzrastające. Kończę moje sprawozdanie oświadczeniem szczerą wdzięczności członkom kolegom, którym mam zaszczyt z polecenia Rządu w wydziale przewodniczyć, i zachęceniem, ażeby nadal z równą postępującą gorliwością, nie dali się uprzedzić w pięknym zamiarze przyniesienia sławy i pożytku świętemu związkowi naszemu.

Tekst opracowany na podstawie: Adam Mickiewicz, Dzieła, Tom V, Pisma prozą, część pierwsza, wydanie narodowe, pisma filomatyczne, estetyczno-krytyczne, opowiadania, wyd. Czytelnik, Warszawa 1950.