

Tezy do dyskusji

nr 17



Główne przyczyny pojawiania się nieprawidłowości w działaniach organizacji pozarządowych

Trwają prace nad strategią rozwoju sektora obywatelskiego (III sektor dla Polski). Pojawia się przy ich okazji wyraźnie widoczny motyw rachunku sumienia, przekonanie, że niedostateczna rola organizacji w życiu społeczno-politycznym i ekonomicznym oraz niewystarczający rozwój inicjatyw społecznych w ciągu ostatnich 25 lat wynika w części z niedoskonałości działania samych organizacji. Teza, że organizacje pozarządowe nie są, same z siebie, wystarczająco uodpornione na różnego typu nieprawidłowości i patologie, jest dobrym punktem wyjścia do dyskusji. Pojawiające się i nagłaśniane przez media przypadki zachowań godnych napiętnowania wynikają czasem z prób podszywania się pod szczytne idee inicjatyw o wybitnie niespołecznych celach, czasem z ludzkich słabości, braku doświadczenia, czasem wreszcie – z niezrozumienia idei działań obywatelskich. Nie zmienia to jednak faktu, że takie przykłady złych praktyk wpływają na nastawienie opinii publicznej do działalności społecznej w ogóle, co w kontekście faktu, że aktywność społeczna swoją siłę opierać powinna głównie na zaufaniu społecznym, ogranicza możliwość działania organizacji i wywoływania przez nie zmiany społecznej....

Zdiagnozowaliśmy cztery dylematy, które muszą rozstrzygać organizacje, a które powodują, że starając się sprostać przeciwnym oczekiwaniom, organizacje nie mogą działać spójnie i przejrzysto.

DYLEMATY DZIAŁALNOŚCI SPOŁECZNEJ

Między komercjalizacją a bezkosztowością

Jednym z podstawowych problemów są koszty działania organizacji pozarządowych. Z jednej strony, od organizacji oczekuje się działań społecznych (często wprost rozumianych jako oparte na pracy społecznej), z drugiej – działalności, która wypełniać będzie pewne standardy (w tym standardy prawne) w kwestii zatrudniania,

przestrzegania przepisów BHP, ochrony danych osobowych, jawności itp. Co generuje znaczące koszty. Konsekwencją mogą być działania, które można by uznać za wątpliwe etycznie.

1. Pełna komercjalizacja. Wymogi zmuszają organizację, żeby działała jak firma prywatna... Rozwiązaniem jest przejęcie wszelkich zobowiązań finansowych, a tym samym konieczność zdobycia odpowiednich środków, które zapewnią to finansowanie. Organizacja staje się firmą. Jednak tak wygenerowane dodatkowe koszty są pokrywane z pieniędzy przeznaczonych na działalność społeczną.

2. Unikanie kosztów pośrednich. Ponieważ oczekuje się od nas działań opartych na wolontariacie, to nie można wymagać spełnienia wszystkich formalności. Działamy w zależności od okoliczności. Ponieważ jesteśmy społecznikami, to pieniądze na naszą działalność się należą, ale ponieważ często pracujemy nie za pieniądze, to nie czujemy się zobligowani do wypełniania jakichś wymogów.

3. Ukrywanie kosztów pośrednich. Ponieważ wszyscy oczekują od nas, że nasza działalność nie będzie miała kosztów pośrednich, staramy się je ukryć lub przynajmniej o nich nie mówić. Unikamy informacji, że w ramach charytatywnego koncertu trzeba często zapłacić zespołowi, że zbiórka publiczna pociąga za sobą koszty organizacyjne (nawet gdy organizatorzy nie pobierają wynagrodzenia), że aby dostać darowiznę, trzeba czasem zainwestować środki w promocję itd. Odkrywanie co pewien czas tego, co jest oczywiste (że działalność społeczna ma koszty) buduje negatywny wizerunek organizacji.

Między biurokracją a spontanicznością

Bardzo podobny dylemat pojawia się w kwestii zarządzania. Wymagania dotyczące sposobu działania są wygórowane. Organizacja musi konkurować z biznesem startując w przetargach, spełniać wymogi biurokratyczne na równi z administracją. Oczywiście najprostszym rozwiązaniem jest komercjalizacja, czyli sfinansowanie biurokratycznych wymogów. Z drugiej strony, wszyscy oczekują, że organizację cechować będzie innowacyjność, elastyczność w działaniu, podejmowanie się nowych wyzwań o dużym stopniu ryzyka. Sprzeczność jest nie do pogodzenia. Spontaniczne organizacje (bez rejestracji czy choćby stabilnych struktur) nie dostaną pieniędzy (nie spełnią wymogów formalnych), z kolei te zbiurokratyzowane nie będą sobie mogły pozwolić na zbyt dużą spontaniczność, a więc stracą to, co jest zaletą organizacji, co odróżnia je – na plus – od administracji. Także w tym przypadku stosowane przez organizacje metody przystosowawcze budzą wątpliwości.

1. Pełna biurokratyzacja. Upodobnienie się do jednostek budżetowych, profesjonalne zarządzanie personelem – jak w firmach. Umiejętność pisania i rozliczania wniosków na projekty, które w realizacji wymagają pełnej biurokracji, braku odstępstw od założonych planów. Działania społeczne i środki pozyskane od darczyńców wykorzystywane są jedynie do uzupełnienia brakujących środków (np. wkłady własne). Organizacja staje się przedłużeniem administracji.

2. Pozór profesjonalizmu. Organizacje umieją pisać i rozliczać wnioski (lub zbierać pieniądze itp.) według wymogów formalnych, tyle że w ramach projektów robią różne dziwne rzeczy, które formalnie zapewniają możliwość rozliczenia projektu, ale w istocie nie realizują żadnego z głównych zamierzeń. Organizacja staje się przejadaczem pieniędzy.

3. Panu Bogu świeczkę a diabłu ogarek. Organizacja przy zapewnieniu pozorów profesjonalizmu pod przykrywką realizacji zobowiązań realizuje swoje cele statutowe. To, co robi, niewiele (poza zachowaniem kwestii formalnych) ma wspólnego z tym, z czego się sprawozdaje.

Między przestrzeganiem prawa a efektywnością

Wiele organizacji, które nie decydują się na pełną profesjonalizację (czy to w wymiarze komercjalizacji, czy biurokratyzacji) jest przekonanych, że typowe dla NGO działania, takie jak zbiórki publiczne, darowizny, praca społeczna, nie są w stanie zapewnić im przestrzegania prawnych obciążeń - bardzo często naprawdę z punktu widzenia działalności społecznej zbyt restrykcyjnych.

1. Organizacja stara się przestrzegać prawa, ale zrozumiałszy, na czym polegają ich obowiązki, po prostu zaprzestają działalności, ze szkodą dla celów społecznych - co komu przeszkadzało, że ktoś na cele dobroczynne sprzedawał (bez kasy fiskalnej) na festynie własnoręcznie (bez zgody sanepidu) własnoręcznie wypieczone ciasto.

2. Organizacja liczy na cud. Większość organizacji na wszelki wypadek woli nie wiedzieć, jakie są jej powinności (traktuje je jako zbędne formalności), licząc, że w sytuacji jakiejś kontroli wybroni się po prostu tym, że działa społecznie.

3. Organizacja kalkuluje ryzyko i stara się przestrzegać tych obowiązków (np. podatkowych), które mogą być głównym powodem interwencji prawno-skarbowej, resztę traktując jako formalności bez większego znaczenia (np. fundacje – sprawozdanie do ministerstw, większość organizacji – obowiązek posiadania BIP).

Między organizacją społeczną a firmą

Do powyższych dylematów dochodzi jeszcze jeden problem. Działalność społeczna oparta na prawdziwej pracy społecznej, niepewnych źródłach finansowania, zachowaniu własnych wartości i niezależności wymaga sporo wysiłku. Posiadania członków i demokratycznych struktur, nie traktuje się zazwyczaj jako siły stowarzyszenia, a posiadanie znaczącego kapitału własnego i poddanie się społecznej kontroli nie jest uznawane za dobrą podstawę działań w fundacjach.

1. Organizacja udaje organizację pozarządową. Pomimo oficjalnego statusu fundacji czy stowarzyszenia nie opiera się w swej działalności ani na członkach, ani na majątku. Członkowie założyciele, to "krewni i znajomi królika", którzy nigdy więcej na walnym się nie pojawią i żadnej składki nie zapłacą, zaś majątek założycielski fundacji albo jest minimalny, albo tylko zadeklarowany.

2. Organizacja jest firmą, która po prostu korzysta z formy prawnej organizacji pozarządowej (co do fundacji, to nawet w niektórych poradnikach dla przedsiębiorców wskazuje się ją jako formę prowadzenia działalności gospodarczej), a wiele stowarzyszeń jest w istocie spółdzielniami pracy aktywnych członków). Spełnia obowiązkowe wymogi formalne i nawet nie próbuje udawać, że ma charakter społeczny.

3. Organizacja stara się być prawdziwą organizacją, opiera swoją działalność na pracy społecznej członków i własnych zasobach, ale i tak postrzegana jest przez społeczeństwo jak prywatny interes – "coś tam z tej działalności dla siebie na pewno mają". Co więcej większość źródeł, wbrew pozorom, niechętnie wspiera prawdziwie społeczne (a więc często uznane za szalone) projekty woląc te pewne i przewidywalne. Prowadzi to do frustracji i zamykania się w sobie lub podjęcia gry w udawanie.

UZASADNIENIE

Trwają prace nad strategią rozwoju sektora obywatelskiego (III sektor dla Polski). Pojawia się przy ich okazji wyraźnie widoczny motyw rachunku sumienia, przekonanie, że niedostateczna rola organizacji w życiu społeczno-politycznym i ekonomicznym oraz niewystarczający rozwój inicjatyw społecznych w ciągu ostatnich 25 lat wynika w części z niedoskonałości działania samych organizacji. Teza, że organizacje pozarządowe nie są, same z siebie, wystarczająco uodpornione na różnego typu nieprawidłowości i patologie, jest dobrym punktem wyjścia do dyskusji. Pojawiające się i nagłaśniane przez media przypadki zachowań godnych napiętowania wynikają czasem z prób podszywania się pod szczytne idee inicjatyw o wybitnie niespołecznych

celach, czasem z ludzkich słabości, braku doświadczenia, czasem wreszcie – z niezrozumienia idei działań obywatelskich. Nie zmienia to jednak faktu, że takie przykłady złych praktyk wpływają na nastawienie opinii publicznej do działalności społecznej w ogóle, co w kontekście faktu, że aktywność społeczna swoją siłę opierać powinna głównie na zaufaniu społecznym, ogranicza możliwość działania organizacji i wywoływania przez nie zmiany społecznej (Drucker).

Dlatego tak ważne wydaje się podjęcie dyskusji o tym, co w organizacjach pozarządowych możemy uznać za dysfunkcję (w tym działania nieetyczne) i w jaki sposób możemy tym zjawiskom, przekładającym się na skuteczność organizacji, przeciwdziałać. Mówimy tu także o zwykłym łamaniu prawa, kiedy to powinna reagować prokuratura, wymaga to jednak często jasnego określenia granicy oraz, przede wszystkim, zbiorowej reakcji środowiska. Być może potrzeba sektorowych whistleblowerów, sektorowych watchdogów, albo po prostu federacji, które spróbują przeciwdziałać tendencji do akceptowania lub uznawania za wymuszone przez zewnętrzne warunki (złe prawo, praktyki administracji itp.) działań etycznie wątpliwych¹. Zapewne potrzeba także instrumentów, dzięki którym możliwe będzie przeciwdziałanie – karanie (eliminowanie zachowań, podmiotów), nagradzanie (wyróżnianie zachowań, podmiotów), czy wręcz jednoznaczne etykietowanie podmiotów działających niezgodnie ze wspólnie przyjętymi zasadami. W tym tekście chodzi jednak przede wszystkim o zdefiniowanie głównych obszarów nieprawidłowości.

O nieprawidłowościach w działaniu organizacji głośno było praktycznie od początku transformacji systemowej. To zarzuty Najwyższej Izby Kontroli i administracji publicznej spowodowały zainteresowanie się organizacji kartami etycznymi. Koniec lat dziewięćdziesiątych to głośna afera z ekoharaczami, a dotyczyło to nie tylko organizacji ekologicznych. W 2002 r. ukazała się publikacja Biblioteki Aktywności Lokalnej nr 1 z tekstem wprowadzającym pt. “Główne mechanizmy korupcjogenne występujące w działalności organizacji pozarządowych” (Piotr Fraczak, Ryszard Skrzypiec), istniał też przez chwilę portal NGO Watch (obecnie w archiwum Watchdog Polska). Drobnych afer i aferek było sporo. W 2009 r. ukazały się na portalu Krytyki Politycznej teksty Danuty Kuroń “Czy autonomiczne organizacje społeczne są potrzebne?” i Piotra Frączaka “Sześć grzechów głównych NGO”, a na początku kolejnego roku wielka dyskusja na łamach Gazety Wyborczej zapoczątkowana tekstem Agnieszki Graff “Urzędasy, bez serc, bez ducha” o rosnącym problemie ngo-izacji. Potem pojawił się jeszcze termin grantozja, jako syndrom groźnej choroby. Podjęto działania naprawcze. I tak OFOP w roku 2010 znowelizował Kartę Zasad Działania Organizacji Porządowych, a specjalny

¹ Choć niewatpliwie pewnym wyzwaniem byłoby zapobieganie sytuacji, w której takie ciała same mogłyby się stać przyczyną kolejnych nieprawidłowości (np. kupowanie certyfikatów)

numer pisma FederalistKa szeroko rozpisal się o przykładach wątpliwych etycznie działań (m.in. Katarzyna Sadło) i propozycjach rozwiązań (m.in. w organizacjach strażniczych – Krzysztof Izdebski). W ramach Funduszy Europejskich najpierw przeprowadzono analizę problemu standaryzacji w organizacjach pozarządowych², która jednak nie spotkała się z dobrym przyjęciem ekspertów³, a następnie zakontraktowano kilka projektów na standaryzację działań. Niestety, nie wydaje się, byśmy w jakimś znaczącym stopniu przybliżyli się do rozwiązania opisywanego problemu. Dlatego też naszym celem jest rozpoczęcie dyskusji nad określeniem głównych problemów związanych z działaniami NGO w Polsce AD 2015 oraz mechanizmów, które mogą spowodować odwrócenie tych niekorzystnych tendencji.

Zanim przejdziemy więc do mówienia o konkretnych nieprawidłowościach – ustalmy na ile diagnoza jest trafna? Zachęcamy do dyskusji.

w przygotowaniu też brali udział członkowie Stowarzyszenia Dialog Społeczny:
**Roma Aziewicz, Michał Braun, Piotr Frączak,
Tomasz Pawlik, Krzysztof Izdebski, Ryszard Skrzypiec.**

Wszystkie materiały powstające w ramach „Tez do dyskusji” są efektem społecznego zaangażowania autorów. Nie są robione na niczyje zlecenie, odzwierciedlają poglądy autorów, którzy nie otrzymują żadnych honorariów.

*Stowarzyszenie Dialog Społeczny, ul. Strzelecka 3/12, 03-433 Warszawa,
kontakt: dialog.spoleczny@ofop.eu*

2 Tomasz Karoń, Anna Hek, Krzysztof Tomczak, Badanie „Diagnoza działalności organizacji pozarządowych pod kątem istnienia standardów działania”. Raport końcowy, SMG/KRC Poland Media S.A., sierpień 2010.

3 Opinia Panelu Ekspertów na temat raportu końcowego z badania „Diagnoza działalności organizacji pozarządowych pod kątem istnienia standardów działania”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010. Opinia została sporządzona przez Zespół Ekspertów w składzie: M. Arczewska, K. Balon, T. Bilicki, P. Frączak, I. Ilowiecka-Tańska, P. Stronkowski, P. Szczyrski.