

# Sieciowanie organizacji pozarządowych – rys historyczny

**K**onieczność współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi ujawniła się już na samym początku transformacji. Tworzył się zupełnie nowy system prawny, ale nie bardzo było wiadomo, kto ma mówić w imieniu zainteresowanych społeczników. Jeszcze ustawa Prawo o stowarzyszeniach (1989) powstaje w wyniku negocjacji przy okrągłym stole, gdzie strona społeczna ma silną legitymację, ale powstaje pytanie – co dalej. Dość szybko pojawiają się też oczekiwania ze strony administracji i polityków. Pod koniec 1990 roku odbywa się zorganizowana przez Senat RP konferencja „Organizacje pozarządowe w demokratycznym państwie”, z której wyraźnie wynikało, że rząd nie chce i nie może rozmawiać z „mgławicą stowarzyszeń”.

**O**rganizacje nie czekają jednak na odgórną inicjatywę. Już w 1989 roku z inicjatywy Solidarité France-Pologne zorganizowana została konferencja „Zasady funkcjonowania ruchu stowarzyszeniowego”, której efektem było m.in. powołanie pisma inicjatyw społecznych ASOCJACJE. W 1990 roku odbywa się w Gdańsku I Polsko-Amerykańska Konferencja Samopomocy. Nic więc dziwnego, że w roku 1991 mamy co najmniej kilka inicjatyw na rzecz tworzenia ponadbranżowych reprezentacji sektora – powstaje m.in. Krajowa Rada Organizacji Pozarządowych i Forum Fundacji Polskich. Podstawą tych działań było przekonanie, że „rozproszenie istniejących w Polsce organizacji pozarządowych i brak komunikacji między nimi są przyczyną słabości wielu z nich zarówno w pracy na rzecz własnego środowiska, jak i dochodzeniu swoich celów na forum publicznym”.

## Między organizacjami parasolowymi a wspierającymi

**J**ednak od samego początku procesu budowania wewnętrznej struktury „ruchu stowarzyszeniowego” czy „ruchu samopomocy”<sup>1</sup> mieliśmy do czynienia z dwiema tendencjami. Jedna koncentrowała się na samoorganizacji i oddolności, druga – na wspieraniu. Pierwszy proces wspierany był przez partnerów zagranicznych (np. Fundację Franja), drugi – wzmocniony działaniami rządowymi (potrzeba budowania aktywności obywatelskiej jako osłony socjalnej dla dokonujących się reform). I tak system ośrodków wsparcia został utworzony w ramach projektu PHARE 0-22, w oparciu o działające w Ministerstwie Pracy Biuro ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi.

Przypomnijmy dla porządku argumenty ówczesnych przeciwników federalizacji (najpełniej wyraził je chyba Jurek Boczoń w tekście „Rola i miejsce struktur pośredniczących w rozwoju sektora pozarządowego” (Rocznik nr 1/1995). Po pierwsze, mieliśmy do czynienia z argumentem tworzenia superstruktur, czyli dodatkowych instytucji, z nowymi władzami itp. Po drugie, obawiano się możliwości wykorzystania potencjału takich organizacji przez partie polityczne. Po trzecie, „zagrożeniem, wynikającym z poczucia własnej ważności, może być przyjęcie postawy roszczeniowej”. Po czwarte zaś, „zagrożeniem dla tworzącego się dopiero ruchu pozarządowego ze strony organizacji parasolowych jest monopolizacja, a co za tym idzie – zamykanie pewnych sfer życia przed innymi”.

**Z** rozwojem życia stowarzyszeniowego przyszła i wyższa forma stowarzyszeń, ich związki.

*Różnica między związkami stowarzyszeń, a samymi stowarzyszeniami polega jedynie na tym, że związki koncentrują zazwyczaj same tylko stowarzyszenia, a temsamem są stowarzyszeniami stowarzyszeń.*

*Całkowity ruch stowarzyszeniowy, jako wypływający z potrzeb życiowych i do życia ludzkiego przystosowany, jest życia tego odbiciem.*

C. Łągiewski, „Z teorii i w sprawie teorii stowarzyszeń”, w: Przewodnik Społeczny 1919–1920. s. 17

<sup>1</sup> Takie określenia były wówczas w użyciu.



**Z**e strony federacji (organizacji parasolowych) głos zabrał m.in. Piotr Konczewski w tekście „Teza i antyteza” (Biuletyn Forum Fundacji Polskich nr 12/1996), który z kolei wskazał na niebezpieczeństwa różnego rodzaju wsparcia dostarczanego zarówno przez administrację. („[n]awet tak chwalone i uznane biuro współpracy z organizacjami pozarządowymi w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej, biuro niewątpliwie rewolucjonizujące myślenie agend rządowych o działalności trzeciego sektora, przetrwało tylko jednego ministra. Myślę, że nie w koncepcji pełnomocników organizacje pozarządowe powinny szukać wsparcia”), jak i centra wsparcia. Tu jako argument przytoczył m.in. „profesjonalizację” organizacji, dla której w wyniku wsparcia („[p]rzestała być ważna misja, tożsamość, a cała organizacja zaczęła żyć w cieniu sponsora, grantu, propozycji”), a także fakt, że podejmowane w interesie całego sektora inicjatywy nie muszą być lepsze, jeśli powstają w centrum wsparcia, a nie w federacji. Konstatacja była prosta: „może nie trzeba tak straszyć organizacjami parasolowymi?” Problem ten wytyczył obszar dyskusji na kilka lat, czasami pojawia się zresztą i we współczesnych debatach.

## OFIP jako sejm sektora

**D**ebata odbywała się na poziomie teoretycznym (oczywiście nie bez wpływu na bieżące rozstrzygnięcia), jednak agorą, na której ta dyskusja mogła się toczyć, była (poza, rzecz jasna, silną wówczas prasą pozarządową) instytucja forów inicjatyw pozarządowych, tak regionalnych (np. w Wielkopolsce, gdzie działał Wielkopolski Sejmik Organizacji Pozarządowych, dominowało podejście federacyjne), jak i ogólnopolskich, odbywających się raz na trzy lata. Sam FIP był w jakimś sensie formą zintegrowania obu pomysłów i wypracowania wspólnego stanowiska. Już w trakcie II Ogólnopolskiego FIP-u (1999) zamieniono pytanie o formy „samoorganizacji sektora” z I OFIP-u (1996) na „dylematy federalizacji”. Dotyczyły one tego, czy 1) federalizacja miałyby nastąpić na poziomie lokalnym czy cen-

tralnym, 2) regionalnie czy branżowo i 3) na ile powinna być ustrukturalizowana<sup>2</sup>. Kierunek został jednak określony. Nic też dziwnego, że na III OFIP-ie (2002) powołano – w efekcie podpisania przez organizacje infrastrukturalne (tak federacje, jak i ośrodki wsparcia)<sup>3</sup> apelu „Głos w sprawie federalizacji” – komitet założycielski Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (zarejestrowanej w roku 2003).

## Fale federalizacji

### Z historii

**W** 1991 roku „powstały nie tylko Krajowa Rada Organizacji Pozarządowych i Forum Fundacji Polskich, ale także takie inicjatywy, jak np. Krajowa Rada Młodzieży, porozumienie osób i grup zainteresowanych działalnością antyautorytarną, Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, Warszawskie Forum Stowarzyszeń i Związków Twórczych, Tymczasowa Rada Biura Obsługi Ruchów Ekologicznych, Nieformalne Stowarzyszenie Grup Samopomocowych (że wymienię te, które zostały opisane w jednym tylko numerze ASOCJACJI z 1992 r.)”.

Piotr Frączak, Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej, Warszawa 2002, s. 173

**D**yskusja o tym, jak ma wyglądać proces federalizacji, nie była zawieszona w próżni. Podejmowano kolejne inicjatywy dotyczące federacji – tak lokalnych, jak i regionalnych, tak branżowych, jak i skoncentrowanych na konkretnych tematach. I tak np. w oparciu o pomysły korporacyjnych rozwiązań niemieckich i zarejestrowaną w 1995 roku we Wrocławiu Wspólnotę Roboczą Organizacji Socjalnych WROS tworzy się zarejestrowana w 2000 roku Wspólnota Robocza Związków Or-

**M**alopolskie Forum Inicjatyw Obywatelskich – powstało w wyniku nieformalnej współpracy grupy krakowskich organizacji pozarządowych w ramach Komitetu Organizacyjnego Regionalnego Forum Inicjatyw Pozarządowych (które odbyło się w 1996 roku – przyp. PF). Zrzeszało 45 organizacji. Jego celem było doskonalenie poziomu, sprawności i warunków działania organizacji pozarządowych, wymiana doświadczeń i informacji oraz współpraca na rzecz budowania społeczeństwa obywatelskiego.

(na podstawie Bazy Danych o Organizacjach Pozarządowych JAWOR z 2001 r.)

<sup>2</sup> Por. Piotr Frączak, Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej, Warszawa 2002, s. 168 i nast.

<sup>3</sup> 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 Socjalnych.



organizacji Socjalnych WRZOS (federacja regionalnych federacji). W tym samym roku rejestruje się również ogólnopolska i branżowa Polska Zielona Sieć. Mniej więcej od 1998 roku rozpoczyna się czas budowy organizacji sieciowych, np. Związku Biur Porad Obywatelskich czy sieci funduszy lokalnych (zarejestrowanej w roku 2001). Z kolei w regionach zaczynają się formalizować ponadbranżowe federacje regionalne: np. Związek Stowarzyszeń Forum Lubelskich Organizacji Pozarządowych (nieformalnie od 1996 roku, zarejestrowane w roku 2000), Federacja Organizacji Służebnych Mazowsza (2001), Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych (2004), Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych (2007), Federacja Organizacji Pozarządowych Miasta Białostok (2011).

## 0 miejsce federacji

Utworzenie federacji nic jeszcze nie zmieniało. To dopiero początek długotrwałego procesu budowania pozycji porozumień organizacji, tak wobec środowiska, jak i administracji publicznej. A nie jest to łatwe. Organizacje członkowskie życzyłyby sobie szybkich sukcesów, te zaś, które nie włączyły się w proces, podważają znaczenie federacji jako reprezentanta sektora. Podobna ambiwalencja jest i po stronie administracji. Z jednej strony dobrze, że coś takiego się pojawiło (zwłaszcza jeśli zgadza się ze stanowiskiem władz), z drugiej – to nie jest ciało reprezentatywne (najczęściej w sytuacji, gdy zgłasza uwagi krytyczne). A w ogóle federacja to przecież normalnie zarejestrowana w KRS kolejna, zwykła organizacja, a więc ma takie samo prawo głosu jak... inne organizacje.

Tworzenie się rozwiązań, które mogą prowadzić do wzmocnienia formalnych reprezentacji sektora w rozmowach z administracją, to dopiero ostatnie lata. Realne działania w kwestii reprezentacji sektora w formie zinstytu-

cjonalizowanej to czas od 2004 roku, kiedy Polska rozpoczynając wdrażanie Funduszy Europejskich musiała, zgodnie z obowiązującą zasadą partnerstwa, wprowadzić zasady reprezentacji partnerów (w tym organizacji pozarządowych) w komitetach monitorujących, zaś ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadziła instytucję Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Trzeba powiedzieć, że dyskusja ta (ciagle jeszcze niezakończona) prowadzona była w kilku etapach. Można je opisać poprzez kolejne, czasem bardzo niewielkie zwycięstwa. A chodziło generalnie o dwie kwestie. Po pierwsze – czy federacja to zinstytucjonalizowane partnerstwo? Po drugie – czy związek stowarzyszeń ma inne prawa niż pojedyncza organizacja?



Pierwsza z tych kwestii nie jest, wbrew pozorom, zagadnieniem czysto teoretycznym. Okazało się to przede wszystkim przy realizacji projektów unijnych. Oto często partnerstwa były dodatkowo punktowane. Co to oznaczało dla federacji? Konieczność zawarcia ze swoimi członkami dodatkowego partnerstwa. I tak organizacja podpisywała umowę trochę samą ze sobą, bo z federacją, której jest członkiem. Niby nic, ale... spotkałem się z zarzutem (nie w Funduszach Europejskich), że ponieważ w zarządzie federacji

zasiada osoba będąca reprezentantem partnera, to takie partnerstwo jest pozorowane, bo i tak już współpracują. Pojawiło się więc pytanie, czy federacja, przynajmniej w niektórych konkursach, nie może być traktowana już jako partnerstwo NGO. Sprawa dyskutowana szeroko na Krajowej Sieci Tematycznej ds. Partnerstwa i w Zespole ds. 5.4.2. doprowadziła do tego, że pojawiły się konkursy, w których **federację potraktowano jako formalne partnerstwo.**



**D**ruga kwestia jest dużo bardziej skomplikowana, choć bezpośrednio wiąże się z pierwszą. Czy federacja, z racji tego, że reprezentuje kilka, kilkadziesiąt czy kilkaset organizacji, powinna mieć inne uprawnienia niż pojedyncze organizacje? Z jednej strony, dochodzimy tu do kwestii reprezentatywności, z drugiej – mamy jasne przekonanie, że wypracowane przez grupę organizacji stanowisko inaczej „waży” niż stanowisko każdej z nich osobno. Kilka przykładów pozwoli przyjrzeć się tej problematyce.



Wyłom prawny został dokonany w nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego, gdzie określono, że Minister wybiera członków Rady Pożytku „spośród kandydatów, z których każdy ma poparcie co najmniej 20 organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3, lub **co najmniej 3 związków stowarzyszeń** zrzeszających organizacje pozarządowe lub podmioty określone w art. 3 ust. 3”.

**T**o, że administracja zaczyna traktować federacje jako reprezentację, widać np. przy okazji prac nad sposobem wyboru do Zespołu ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej. Zarządzeniem nr 72 z 6 września 2012 roku premier określił, że swoich przedstawicieli do zespołu wyznaczają: Stała Konferencja Ekonomii Społecznej, Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych, Rada Działalności Pożytku Publicznego, Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Krajowa Rada Spółdzielcza, **Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych** i Związek Pracodawców Przedsiębiorstw Społecznych.

**J**ednak ostatnim, wyraźnym sygnałem nowej roli federacji w tworzeniu reprezentacji sektora pozarządowego jest system wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych jako partnerów społecznych do komitetów monitorujących programy operacyjne perspektywy finansowej 2014-2020. Przyjęto bowiem nie tylko zasadę, że kandydatura „na członka oraz zastępcę członka KM musi uzyskać poparcie co najmniej 10 organizacji pozarządowych, którym przysługuje czynne prawo wyborcze do danego komitetu **lub co najmniej jednej federacji**”, ale przeznaczono jedno miejsce w każdym komitecie dla **federacji ponadbrażowej**. Oznacza to docenienie znaczenia federacji tak na poziomie krajowym i regionalnym.

### Formy samokontroli jako kolejny krok samoorganizacji

**J**eżeli uznać, że potrzebujemy jakichś form nadzoru nad organizacjami, a jednocześnie nie chcemy, aby ten nadzór sprawowała administracja publiczna, to musimy poszukać nowych rozwiązań. Wydaje się, że pomysłem, który najlepiej odpowiada istocie działań społecznych – oczywiście nie poddając w wątpliwość faktu, że to sąd powinien odgrywać rolę rozstrzygającą – jest środowiskowa samokontrola. W trakcie pracy nad nowelizacją ustawy Prawo o stowarzyszeniach (patrz ramka) odwoływano się do rozwiązań w polskim prawie regulujących formy środowiskowej samokontroli wymyślone dla innych osób prawnych niż organizacje pozarządowe. Tak więc dyskutowano o formach samorządu obligatoryjnego, dobrowolnego i organizacji uznawanych za reprezentatywne.



**W** założeniach do nowelizacji ustawy Prawo o stowarzyszeniach zapisano, że oczekiwane jest „Wprowadzenie uznawanych prawnie form samokontroli i reprezentacji. Stowarzyszenia (organizacje pozarządowe) powinny mieć możliwość tworzenia:

- 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”.

O lepsze prawo dla stowarzyszeń, FederalistKa 8/2011, s. 28.

### 1. Samorząd obligatoryjny

**D**oskonałym przykładem jest Krajowa Rada Spółdzielcza (KRS), która z mocy prawa jest „naczelnym organem samorządu spółdzielczego” i która zwołuje co cztery lata Kongres Spółdzielczości, będący „najwyższym organem samorządu spółdzielczego”. W ramach tego obligatoryjnego samorządu spółdzielnie mogą się oddolnie organizować, np. w związki rewizyjne, które przejmują od KRS m.in. obligatoryjną lustrację spółdzielni. Lustracja to forma wewnętrznej kontroli badającej działalność spółdzielni nie tylko pod kątem przestrzegania prawa, ale także działania zgodnie z duchem spółdzielczym.

### 2. Samorząd nieobligatoryjny

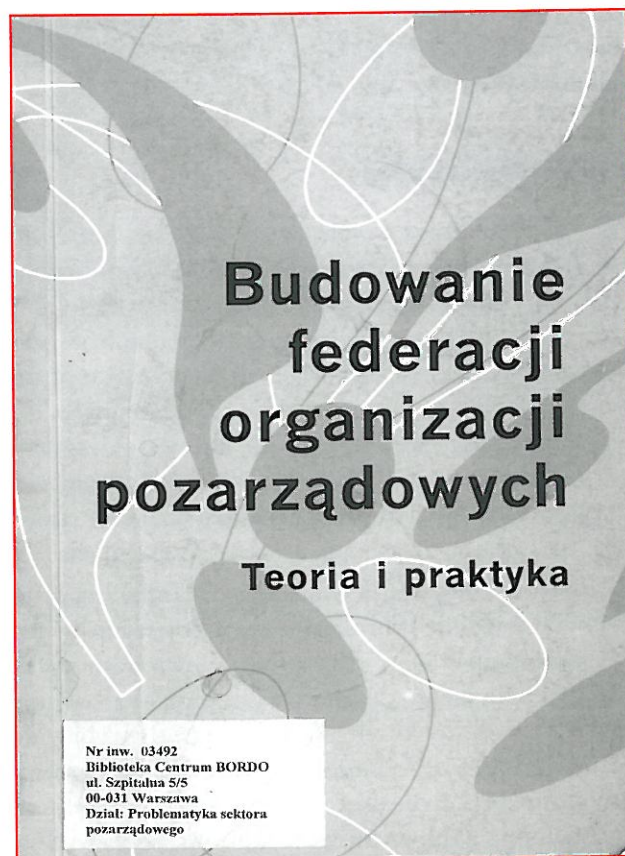
**T**u przykładem jest Krajowa Izba Gospodarcza, która – na zasadzie dobrowolności – zrzesza izby gospodarcze, w których także udział jest dobrowolny. Trzeba jednak wyraźnie powiedzieć, że prawo mówi, iż:

- Izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego, reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej podmiotów w zakresie ich działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej lub usługowej, w szczególności wobec organów państwowych.
- Krajowa Izba Gospodarcza reprezentuje wspólne interesy gospodarcze zrzeszonych członków.

### 3. Reprezentatywna samoorganizacja

**K**olejnym rozwiązaniem jest samoorganizacja, która może być przecież także formą nadzoru nad zrzeszonymi organizacjami. Federacja bierze odpowiedzialność za swoich członków i mówi w ich imieniu. Jednak podstawowym problemem jest tu kwestia reprezentatywności. Dobrze pokazuje to reprezentatywność tzw. partnerów społeczno-gospodarczych (związków zawodowych i pracodawców). Tu na mocy ustawy określa się warunki, w jakich partnerzy społeczni stają się reprezentatywni. Czyli zaczynają mówić już nie tylko w imieniu swoich członków, ale także w imieniu innych – nierzeszonych – pracodawców i pracobiorców.

**C**zy pytanie o jakąś formę samokontroli w organizacjach pozarządowych (czy wężziej – wśród stowarzyszeń) jest zasadne? Może być to jedyna droga uniezależnienia się od nadzoru administracji i jej prób odgórnego i scentralizowanego certyfikacji działań organizacji, które ze swej istoty powinny być przecież poza - rządowe.





# Prawne aspekty sieciowania organizacji pozarządowych

## Sieci organizacji pozarządowych w kontekście unormowań prawnych

Struktury sieciowe organizacji mogą przyjmować różne kształty i pełnić wiele funkcji. Osobną kwestią jest, jaką formę prawną przyjmą te partnerstwa, a nie jest to bez znaczenia. Mamy więc z jednej strony wspólne przedsięwzięcia nieposiadające osobowości prawnej (nieformalne koalicje czy porozumienia oparte na umowach cywilnoprawnych), z drugiej zaś te, którą taką osobowość posiadają (np. związki stowarzyszeń czy spółdzielnie osób prawnych). Tworząc struktury współpracy pomiędzy organizacjami, warto się zastanowić, która z form może być dla nas najlepsza.

## Koalicje nieformalne

Współpraca organizacji może być zupełnie niesformalizowana. Kilka organizacji może wspólnie działać np. przy jednej kampanii. Każda z nich działa w ramach swojej osobowości prawnej, biorąc odpowiedzialność za własne działania, samodzielnie je finansując. To, że te działania się uzupełniają lub dzięki synergii budują wartość dodaną (której nie udało się uzyskać, gdyby każda z organizacji działała osobno), nie wynika z żadnych czynności prawnych.

W nieformalnej koalicji nie ma organów decyzyjnych, a wszelkie porozumienia odbywają się na zasadzie dobrej woli oraz z poszanowaniem wizerunku koalicjantów, którzy występują pod swoim szyldem. Liderzy koalicji nie są z zasady wybieralni, co sprawia, że wyłaniają się w sposób naturalny i dynamiczny. Z drugiej strony – nie ma środków kontroli nad samozwańczym liderem, ponieważ za brakiem wybieralności podąża brak odwoływalności oraz brak podporządkowania hierarchicznego.

Nieformalna koalicja jest najbardziej elastyczną spośród form współpracy. Jest także dobrym sposobem na przetestowanie, jak w praktyce wy-

gląda osiągnięcie porozumienia między partnerami i ich rzeczywiste zaangażowanie w realizację celu. Podmioty, które zawiązały koalicję, mają większą swobodę wstąpienia i wystąpienia, ponieważ nie obligują ich żadne dodatkowe obowiązki prawne, rejestracja, likwidacja ani zobowiązania majątkowe.

### Współpraca w ramach kampanii 1%

**O**d trzech lat Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych wraz z Forum Darczyńców, Pracownią badań i innowacji społecznych Stocznia, Stowarzyszeniem Klon/Jawor oraz innymi organizacjami prowadzi działania na rzecz promocji 1% w ramach kampanii telewizyjnych. Wszystkie organizacje uczestniczące w kampanii działają pod swoim szyldem. Formalnie prawa do spotu telewizyjnego ma OFOP, a decyzje zapadają wspólnie na organizowanych od czasu do czasu spotkaniach zainteresowanych organizacji.

## Umowa cywilnoprawna o współpracy

Organizacje pozarządowe i inne podmioty, które wyrażają chęć współpracy, ale nie chcą powoływać nowego tworu, z odrębnymi organami i osobowością prawną, mogą zawrzeć umowę cywilnoprawną, w której wyrażają intencję wspólnego działania w określonym celu. Przykładem takiej umowy jest umowa partnerska, stosowana przy wspólnej realizacji projektów. Umowa o współpracy nie została wprost określona w Kodeksie cywilnym, nie występuje w nim nawet ta nazwa. Taka umowa zawierana jest zgodnie z zasadą swobody umów<sup>1</sup>, co oznacza, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swojego uznania, byleby jego treść lub

<sup>1</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93), art. 353<sup>1</sup>.