

Dylemat współczesnych problemów społeczności wiejskich - perspektywy trzeciego sektora

Charakterystyka wstępna

Fragment autobiografii Prof. Heleny Brodowskiej-Kubicz dotyczący pracy społeczno-organizacyjnej obrazuje istotę i szczególną rolę struktur samopomocowych w procesie kształcenia, wychowywania i zaangażowania młodego pokolenia. Jest znakomitą przykładem niedocenionej współcześnie rangi organizacji pozarządowych w kreowaniu i doskonaleniu wielofunkcyjności wsi polskiej. W swojej pracy autorka pisze mianowicie, że ... "Samorząd był organizacją o charakterze samopomocy żywo zainteresowaną gromadzeniem środków do udzielania pomocy najbardziej potrzebującym, sierotom, półsierotom i innym skazanym na niedożywienie, pracę zarobkową, bądź zaniechanie nauki. Oprócz tego samorząd był organizacją samowychowującą, sposobiącą do życia w małych i większych grupach społecznych. Uczył odpowiedzialności w wykonywaniu zadań i funkcji społecznych...Czuwał nad przestrzeganiem zasad etyczno-moralnych, regulaminu uczniowskiego i statutu szkoły, których był zresztą współautorem formułującym prawa i obowiązki przez swoich przedstawicieli. Działalność samorządu wychodziła poza mury szkoły. W ramach samorządowej działalności organizowano imprezy dochodowe, gromadzono dary rzeczowe i fundusze przeznaczone na pomoc potrzebującym, finansowanie wycieczek, upominków książkowych, atlasów, na wyjazdy kolonijne dla nie-
zamożnych dzieci."¹

Nowa struktura administracyjna państwa stwarza podwaliny do procesu reformowania polityki społecznej. Na poziom lokalny mocą ustawy o samorządzie gminnym z 1990r. przeniesione zostały kompetencje, zadania, środki i uprawnienia dotyczące polityki społecznej. Upodmiotowienie społeczności lokalnych doprowadzić ma do odbudowy ich samodzielności i odpowiedzialności za własną egzystencję oraz warunki harmonijnego rozwoju. W ramach polityki społecznej ma to być wzbudzenie na rzecz samopomocy, samozaradności, tworzenia lokalnych więzi, a także poczucia przynależności, kształtowania tożsamości czyli tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Chodzi

¹ Zob.: Brodowska - Kubicz H., *Z chłopskiej łąki*, Łódź 1994, s. 32 i nast.

przecież o pomyślny rozwój społeczności lokalnych, o efektywne wykorzystanie potencjału ludzkiego i pomnażanie zasobów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Zbędna czasem ingerencja państwa w sprawy wspólnot lokalnych obezwładnia inicjatywę, rodzi obojętność, przeszkadza współuczestnictwu i pozbawia odpowiedzialności za całokształt spraw i problemów powszechnych.

Decentralizacja polityki społecznej państwa na bazie gospodarki rynkowej i żywiłowej demokratyzacji drogą terapii szokowej w prostej linii przyczynia się do marginalizacji ubogich grup społecznych, słabo zurbanizowanych, rozproszonych społeczności lokalnych, do wykluczenia ich z zasobów i dóbr cywilizacyjnych. Szablonowe na wzór totalitarnych rozwiązania systemowe zastosowane względem silnie zróżnicowanych warunków lokalnych mogą wyłącznie zaszkodzić harmonijnemu zrównoważonemu i trwałemu rozwojowi środowisk lokalnych zwłaszcza o mniejszych zasobach ludzkich i ekonomicznych. Ogromny potencjał, który drzemie w organizacjach obywatelskich mógłby wypełniać wiele funkcji we współdziałaniu z polityką społeczną państwa. Ich kierunki i zakres działań uwzględnić powinny jednakże utrwaloną tradycję, tożsamość lokalną, doświadczenia, sprzyjające rozwojowi wzorce kulturowe, itp. W zależności od przyjętych kryteriów w literaturze przedmiotu wyróżnić można liczne modele polityki społecznej państwa. W większości z nich najważniejsze znaczenie ma określenie roli państwa, roli rynku i innych podmiotów tejże polityki, a także zakresu i form ich interwencji w sprawy społeczne.

I tak w modelu liberalnym rola państwa zostaje zminimalizowana, a podstawowe funkcje polityki społecznej przejmuje szeroko rozumiany rynek, instytucja rodziny i organizacje charytatywne. W modelu tym państwo serwuje wyłącznie programy selektywne, których celem jest zaspokojenie potrzeb, ochrona i pomoc grupom społecznym nie objętym przez rynek, rodzinę i organizacje charytatywne. Jest to niejako stworzenie warunków i szans dla rozwoju inicjatywy prywatnej przy pewnym wsparciu dla tej inicjatywy, np. drogą ulg podatkowych, itp.

Model korporacyjny polega na realizacji przez państwo licznych programów powszechnych na rzecz rozwoju gospodarczego z którymi nie mogą kolidować programy pomocy społecznej czyli nie mogą zakłócać dynamiki wolnego rynku.

W modelu instytucjonalno-dystrybucyjnym wiodącą rolę polityki społecznej przyjmuje państwo zakładając, że ani rynek, ani rodzina nie zapewniają zaspokojenia potrzeb społecznych na wystarczającym poziomie.²

Trzeci sektor w polityce społecznej może samodzielnie pełnić wiele złożonych funkcji od samopomocy, samoorganizacji, kontroli społecznej po

² Por. Red. Hryniewicz J., *Przeciw ubóstwu i bezrobociu*, Warszawa 2002, s. 60 i nast.

udział w zarządzaniu, itp. Zlecanie zadań przez państwo stanowić będzie wtedy jego funkcję dodatkową. W ramach szeroko rozumianej polityki społecznej są to praktycznie ogromne możliwości, które mogą wyrażać się w :

- reprezentowaniu interesów tych grup, które w niewystarczającym stopniu uwzględnione zostały lub w ogóle pominięte w podziale środków
- reprezentowaniu interesów tych grup, które jako nieliczne, upośledzone nie są w stanie skutecznie wyrażać swoich potrzeb i przenieść je do opinii publicznej i ośrodków decyzyjnych
- wprowadzaniu wspólnie uzgodnionych interesów do systemów decyzyjnych
- negocjowaniu i mediacji na rzecz realizacji interesów różnych grup społecznych
- rozwiązywaniu konfliktów i napięć społecznych
- realizacji samodzielnych zadań nie podejmowanych przez inne podmioty z uwagi na ich niewielką rangę
- wyrażaniu poglądów, opinii, ocen, itp. względem oficjalnych programów państwowych oraz prezentowaniu ich na forum publicznym
- podejmowaniu zadań zleconych przez ośrodki decyzyjne różnych szczebli.

Organizacje pozarządowe mogą w związku z tym spełniać wobec podmiotów decyzyjnych funkcje komplementarne lub substytucyjne. Mogą też być powiązane różnymi formami zależności. Z pewnością wypełnią one społeczną próżnię będącą politycznym spadkiem z poprzedniej epoki systemu totalitarnego. Z pewnością jako organizacje społeczeństwa demokratycznego kształtują postawy zaangażowania. Przez społeczeństwo obywatelskie rozumieć w tym kontekście należy wspólnotę wolnych i równych względem prawa obywateli realizujących wspólne dobro, wspólnotę z której nikt nie może zostać wykluczony i której nie można przyporządkować do żadnych orientacji politycznych. Wyróżnikiem społeczeństwa obywatelskiego jest poczucie więzi i zbiorowej samoświadomości w tworzeniu człowieczeństwa, samostanowieniu i samokontroli. Zasada subsydiarności jako fundament społeczeństwa obywatelskiego po raz pierwszy dobitnie wyrażona została w Encyklice *Quadragesimo Anno* z 1931 r.³ Również aktualny konstytucyjny zapis stanowi o zapewnieniu warunków rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z art. 12 Konstytucji RP jedną z podstawowych wolności jest wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

W dyskusjach dotyczących organizacji obywatelskich zwracano niejednokrotnie uwagę na niejednoznaczność przedmiotowej terminologii. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w projekcie Ustawy o działalności poży-

³ Zob.: Pius XI, Encyklika *Quadragesimo Anno*, 1931, [w:] „Znak” 1982, nr 7.

tku publicznego i wolontariacie używa od 1996r. pojęcia "działalność społecznie użyteczne" albo "organizacje pozarządowe" (z ang. non governmental organisations - NGO). Pojęciem "organizacje pozarządowe" posługują się ustawy o pomocy społecznej i o samorządzie powiatowym od 1998r. Wspomniana wyżej ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie definiuje tych pojęć jednoznacznie odwołując się jedynie do określenia jakiego rodzaju podmiotem nie jest organizacja pozarządowa. Zakres tych pojęć nie do końca jasny i nieco uwikłany rozbudza niejednokrotnie kontrowersje na różnych płaszczyznach mediacji, negocjacji, porozumień, itp.

W opracowaniach naukowych i licznych źródłach literaturowych używa się też zamiennie określenia "trzeci sektor" przez co należałoby rozumieć, że ta kategoria podmiotów zaliczana jest w trójsektorowym podziale gospodarki (I sektor: rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, II sektor: przemysł, budownictwo, transport, III sektor: usługi) do sfery szeroko rozumianych usług. Rozumieć zatem należy, że sektor ten nie jest państwowym ani rynkowym, nie działa dla osiągnięcia zysku ani etatystycznie i wypełnia inne zadania niż państwowe i gospodarcze. Również i to pojęcie nie wyjaśnia w pełni istoty zagadnienia. Nazewnictwo polskie tegoż sektora zaczerpnięte po 1989r. z tradycji amerykańskiej nie wyczerpuje własnych, odmiennych, bogatszych w tradycje walorów służby społecznej i działań organizacji obywatelskich. Dlatego też poszukiwanie nazwy adekwatnej do istoty organizacji ruchów i inicjatyw obywatelskich w naszym kraju, zwłaszcza u progu XXI wieku jest dość trudne tym bardziej, że charakter aktywności jak i jej treści ulegają obecnie i przyszłości ulegać będą ciągłym korektom oraz zmianom. Dotychczasowe doświadczenia sugerują, że najbardziej uzasadnioną współczesnym charakterem i funkcją a także tradycją byłaby nazwa organizacje obywatelskie czyli szeroko rozumiane oddające właściwy sens instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie to właściwie określony, idealnie wyobrażony i tworzony przez powszechną wspólnotę obywateli ład społeczny budowany na bazie wspólnych wartości. Tak rozumiane organizacje obywatelskie integrują i kreują więzi społeczne, wprowadzają w uniwersalny świat wartości, pobudzają zaangażowanie i aktywność społeczną, a ponad wszystko kształtują postawy obywatelskie, odpowiedzialność za dobro wspólne, itp.

Na rzecz trwałego, dynamicznego rozwoju i funkcjonowania organizacji obywatelskich prowadzono przykładem sześciu województw badania empiryczne sfinalizowane w 2002r. Celem ich były uwarunkowania i czynniki inicjatyw lokalnych, które dotyczyły : - źródeł i warunków podjęcia danej inicjatywy

- przyjętych i realizowanych wartości
- ustanowienia celów
- struktury wewnętrznej organizacji
- uczestników, inicjatorów, organizatorów, wolontariuszy, zwolenników
- programu działania i jego ewentualnych zmian oraz korekt

- metod i form działania
- materialnych i niematerialnych środków działania
- etapów rozwoju inicjatywy z uwzględnieniem kryteriów
- human relation
- ilościowej i jakościowej efektywności
- determinant osiągniętego sukcesu lub niepowodzeń⁴

Spośród organizacji trzeciego sektora ok. 75% to stowarzyszenia, 20% to fundacje. Koncentrują się one głównie w dużych aglomeracjach jak Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź, Wrocław, Poznań, Szczecin, Olsztyn, Lublin. Średnio na 10 tys. mieszkańców naszego kraju przypada 6 organizacji pozarządowych. W innych miastach i regionach jak Łomża, Skierniewice, Ostrołęka, Malbork, Kielce, Radom, Katowice instytucjonalnie zaangażowanie społeczne zaliczyć można do bardzo skromnych mimo, że potrzeby społeczne są tam bardzo duże. Jest to niejako paradoksalna sytuacja gdyż właśnie w wymienionych aglomeracjach patologie społeczne, bezrobocie, ubóstwo, konflikty, itp. posiadają większy wymiar, a ośrodki władzy póki co nie są w stanie sprostać wyzwaniom związanym z ciągle narastającymi problemami.⁵ Najczęściej obszarem działania organizacji pozarządowych są szeroko rozumiane edukacja, oświata, wychowanie, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, rodzina. Zdecydowana większość tych organizacji stawia sobie za cel zaangażowanie na rzecz pomocy dzieci, młodzieży i rodziny. Generalnie koncentrują się one na szeroko rozumianej pomocy społecznej, która jest jednocześnie zasadniczym przedmiotem kontaktów między podmiotami pozarządowymi i publicznymi. Organizacje o charakterze czysto socjalnym czyli organizacje pomocy społecznej i zdrowia, których liczba w ostatnich latach znacznie wzrosła zajmują się przede wszystkim prowadzeniem schronisk dla bezdomnych, hospicjów, domów pomocy społecznej, ośrodków terapii zajęciowej, interwencji kryzysowej, itp. Zasoby finansowe trzeciego sektora są dość zróżnicowane. Pochodzą one przede wszystkim ze składek członkowskich, z darowizn osób prawnych i fizycznych, z budżetu państwa i budżetu samorządów, z opłat za działalność gospodarczą i usługi oraz z innych źródeł.

W połowie lat dziewięćdziesiątych znacznie wzrósł udział samorządów w finansowaniu tegoż sektora, co może świadczyć o poprawie współpracy między obydwoma podmiotami. Znaczną rolę zwłaszcza dla organizacji ustabilizowanych i odnotowujących istotne osiągnięcia na płaszczyźnie pomocy społecznej są zagraniczne źródła finansowe, które utrzymują się na stałym pozio-

⁴ Rymsza A., *Typologie organizacji pozarządowych w świetle badań i odniesień teoretycznych*, Warszawa 2002, [w:] Red.: Hryniewicz J., op. cit., s. 147 i nast.

⁵ Por.: Red. Hryniewicz J., *Przeciw ubóstwu* ..., s. 258 i nast.

mie. Podkreślić przy tym należy, że według danych szacunkowych około 2% organizacji pozarządowych w Polsce gospodaruje prawie 60% wszystkich środków finansowych, natomiast 14 % tychże organizacji nie dysponuje żadnymi środkami finansowymi w realizacji swoich zadań statutowych.⁶ Gwarancją funkcjonowania i rozwoju systemu organizacji pozarządowych jest autentyczność i efektywność demokracji. Proces transformacji zapoczątkowany w 1989r. stworzył sytuację wyjściową dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, ale jednocześnie wykazał istnienie problemów i ograniczeń, których źródłem były: brak unormowań prawnych, brak doświadczeń, wzajemna nieufność zwłaszcza ze strony ośrodków decyzyjnych, biurokracja, itp.

W systemie organizacji pozarządowych w Polsce wyróżnić można organizacje posiadające formalny status prawny - są to stowarzyszenia, fundacje, organizacje powołane na mocy porozumień między państwem a kościołem oraz organizacje nie posiadające statusu prawnego, jak np. komitety, wspólnoty lokalne, grupy samopomocowe, kluby, itp. System polityczno-kulturowy poprzedniej epoki ściśle określał rodzaj, zakres i formy działania tych organizacji. Zmiany ustrojowe z początku lat dziewięćdziesiątych wraz z wprowadzeniem nowych regulacji prawnych umożliwiły swobodny rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Konstytucyjny zapis zasady pomocniczości wzmógł dynamiczny rozwój różnych form zaangażowania społecznego obywateli. Tłumione wcześniej prawo do oddolnych inicjatyw nagle rozbudziło niespotykaną dotąd aktywność społeczeństwa, która przejawiała się w różnych formach organizacji pozarządowych. W połowie lat dziewięćdziesiątych statystyki oparte na rejestrach sądowych, analizach GUS i badaniach ankietowych wykazały liczbę 29,5 tys. stowarzyszeń i 12,2 tys. oddziałów terenowych stowarzyszeń. Było wśród nich 4,5 tys. fundacji ogólnopolskich, i 775 fundacji o zasięgu lokalnym. Od tamtych czasów liczba organizacji pozarządowych ciągle wzrastała. Na początku 1998r. szacunkowe dane wykazały liczbę od 18,5 do 48 tys. takich organizacji. Duże rozbieżności szacunkowe wynikają z braku danych o liczbie inicjatyw nie mających osobowości prawnej, odmiennych danych z różnych źródeł oraz braku danych o zakończonej działalności, która nie podlega obowiązkowi wymeldowania.

W sektorze pozarządowym zatrudnienie znajduje około 1,4% ogółu zatrudnionych, tj. ok. 2mln osób. Na jedną osobę zatrudnioną w tych organizacjach przypada 10 wolontariuszy. Rosnące tendencje statystyczne wskazują, że rola sektora pozarządowego wyraźnie wzrasta i jednocześnie z upływem czasu dokonują się w nim zmiany jakościowe przejawiające się profesjonalnym działaniem na rzecz poprawy jakości życia osób i populacji potrzebujących pomocy. W wielu przypadkach dochodzi do porozumień organizacji, do różnych

⁶ Red.: Golinowska S., Głogosz D., *Pozarządowe instytucje społeczne*, Warszawa 1999.

form konsolidacji sił, wymiany doświadczeń, wzmacniania pozycji względem ośrodków decyzyjnych, itp.⁷

Warto przypomnieć w tym kontekście, że organizacje społecznego zaangażowania posiadają odległą tradycję sięgającą rodowodem do XIX wieku. Do najbardziej znanych i popularnych zaliczyć można: PCK, TPD, PKPS, PTE i inne. Pierwotną podstawą prawną działania fundacji był dekret z 1919r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów, w którym państwo zastrzegало sobie rolę kontrolno-korygującą co do sposobu działania fundacji.⁸ W 1952r. mocą specjalnego dekretu zlikwidowane zostały wszystkie fundacje, a ich majątki upaństwowiono. Po trzydziestu latach, tj. z początkiem lat osiemdziesiątych podjęto wysiłki w sprawie reaktywowania instytucji fundacji. Zachęcającym bodźcem była idea utworzenia Kościelnej Fundacji Rolniczej, do której duży dopływ środków finansowych deklarowały różne ośrodki zagraniczne. Sprawami kreowania tego typu instytucji zajmowała się wówczas Komisja Rządowa ds. Reformy Gospodarczej. W kwietniu 1984r. mocą ustawy powołane zostały pierwsze fundacje.⁹ Z miesiąca na miesiąc rejestrowano kolejne fundacje. Po dwóch latach rejestry wykazały już 20 fundacji, a z każdym rokiem ich liczba podwajała się. Lata dziewięćdziesiąte i związane z nimi swobody demokratyczno-gospodarcze oraz specyfika regulacji prawnych polegająca na możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w znacznym stopniu przyczyniły się do popularności instytucji fundacji. Z czasem po kolejnej nowelizacji z 1991r. stały się one podmiotami o dużej samodzielności i działającymi na zasadach samokontroli.

Sfera pozarządowa w procesie integracji europejskiej

Organizacje pozarządowe dążą do zajęcia właściwego sobie miejsca w procesie integracji europejskiej. Dążą do wzorowania się na europejskim systemie zunifikowanego prawa, nawiązują kontakty z partnerskimi instytucjami europejskimi, ukierunkowują się na problematykę proeuropejską oraz interesują się programami pomocy z budżetu Unii. Te ostatnie jako nowe źródło finansowania wykorzystywane są w stopniu niewystarczającym. NGO organizacje w Unii Europejskiej funkcjonują na bazie ujednoliconych norm prawnych państw członkowskich. Unifikacja prawa polskiego i europejskiego wymagać będzie jednakże wielu kompromisów. Z jednej strony niechęć organów władzy do sprzyjającego rozwojowi unormowania współdziałań w sferze pomocy społecznej z uwzględnieniem rodzimego charakteru tegoż prawa. Z dru-

⁷ Zob.: Dz. Pr. PP, Nr 15 z 1919 r. z późniejszymi zmianami.

⁸ Zob.: Dz.U. nr 21, poz. 97 z 1984 r.

⁹ Red.: Golinowska S., Głogosz D., *Pozarządowe instytucje ...*, s. 228 i nast.

giej strony polski sektor pozarządowy pozostaje pod wpływem konwencji i innych porozumień międzynarodowych, które wprawdzie nie posiadają charakteru obligatoryjnego, to jednak pozostają dyrektywami i wytycznymi dla podmiotów procesu integracji.

Pozostaje zatem pytanie czy rządowy program informowania społeczeństwa o integracji europejskiej wskazujący na organizacje pozarządowe jako jednego z głównych partnerów administracji rządowej zdynamizuje tak bardzo wymagany obecnie rozwój organizacji pozarządowych, czy zdoła zapobiec dewastacji zasobów ludzkich.

Dynamika procesów zewnętrznych, integracja, globalizacja społeczeństw zmusza trzeci sektor do poszukiwania najlepszych form współdziałania i samoorganizacji. Ten wielokrotnie pojawiający się problem wystąpił w toku przygotowywania ustawy o działalności użytku publicznego, w kwestii współpracy i kontaktów ze środkami masowego przekazu. Bez wątpienia problem federalizacji i samoorganizacji pojawi się w procesie przystępowania do struktur europejskich. Wewnętrzny proces integrowania i federalizacji środowiska pozarządowego zależy od poczucia autonomii, dynamicznej aktywności, informacji, skutecznej komunikacji, wyprzedzających proces odpowiednich regulacji prawnych, a poza tym akceptacji, poparcia społecznego, zaufania, itp. Brak struktury federacyjnej utrudnia komunikowanie się z potencjalnymi i rzeczywistymi partnerami, osłabia pozycję i rangę organizacji pozarządowych w strukturach politycznych i społecznych. W negocjacjach obniża ich prestiż wewnątrzni i reprezentację na zewnątrz.

Nie przekonywującym wydaje się jednakże argument o niemożliwości stworzenia uniwersalnej federacji dla organizacji pozarządowych o tak bardzo zróżnicowanych formach, zasadach, celach i profilach działania tym bardziej, że w ustabilizowanych politycznie i gospodarczo krajach tego rodzaju problem nie istnieje.. Potrzebna jest bowiem koordynacyjna struktura, która pełniłaby rolę rzecznika i swego rodzaju lobby względem instancji rządowych i samorządowych dzięki której dokonałby się dynamiczny, bardziej skuteczny postęp w układaniu relacji między sektorami jak też postęp w wypracowaniu metod i reguł partnerskiego współdziałania. Warunki te byłyby podstawą solidaryzmu, sprawiedliwości, bezpieczeństwa publicznego, itp. Pogłębiłyby poczucie samorządności i odpowiedzialności w społeczeństwie.

Warto również zwrócić uwagę, że polityka zagraniczna czy stosunki międzynarodowe należące do wyłącznej sfery aktywności państwa stały się także obszarem wpływów organizacji pozarządowych. Wspierają one z powodzeniem budowę społeczeństwa obywatelskiego w krajach budujących autentyczną demokrację. Wspierają system edukacji i ochrony zdrowia w krajach rozwijających się, udzielają pomocy humanitarnej, itp.

Ich najważniejszym zadaniem jest wypracowanie wspólnych standartów działań, kreowanie płaszczyzny dla współpracy i lepszego wykorzystania

potencjału tkwiącego w partnerstwie państwa i organizacji pozarządowych.

Grupę roboczą dla opracowania zasad współpracy tworzą przedstawiciele wielu instytucji takich jak.: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Forum Inicjatyw Pozarządowych, Fundacja Edukacji dla Demokracji, Fundacja im Stefana Batorego, Fundacja Naukowa, Fundacja Inicjatyw Społeczno - Ekonomicznych, Fundacja Instytut na rzecz Demokracji w Europie Wschodniej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Instytut Spraw Publicznych, Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności.¹⁰

Działalność polskich organizacji pozarządowych na płaszczyźnie międzynarodowej w okresie transformacji podzielić można na trzy okresy:

I okres to pierwsza połowa dekady lat dziewięćdziesiątych - czas nawiązywania kontaktów, współpracy, korzystania z pomocy i doświadczeń partnerów zachodnich. Jest to czas wzajemnych wizyt przedstawicieli organizacji pozarządowych, związków zawodowych, itp. Tworzą się nowe organizacje, odbudowują się dawne kontakty, zerwane w okresie wojny więzi, sięga się do tradycji. Z konspiracji wychodzą organizacje "Karta", "Komitet Helsiński", "Niezależne Zrzeszenie Studentów", "Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej". Pierwotnym niejako aktywności i motywów działań trzeciego sektora był Związek "Solidarność". To także czas rozliczania się z historią, odnajdywania mniejszości narodowych w Polsce i odbudowa na ich bazie kontaktów kulturalnych z krajami sąsiednimi.

Czas angażowania się w sprawy pomocy Polakom żyjącym poza granicami kraju, zwłaszcza na Wschodzie. Do najbardziej popularnych i zaangażowanych w tym okresie zaliczyć można Fundację im. Stefana Batorego, Stowarzyszenie Wspólnota Polska.

II okres przypada na drugą połowę lat dziewięćdziesiątych. To czas umacniania się i krystalizacji organizacji pozarządowych podejmujących wysiłki na rzecz współpracy międzynarodowej. Są wśród nich Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Edukacja dla Demokracji, Fundacja Solidarność Polsko-Czesko-Słowacka, Fundacja Instytut Studiów Wschodnich i inne. Na płaszczyźnie dialogu polsko-niemieckiego Fundacja Nowy Staw organizuje Dom Pojednania i Spotkań im. Św. Maksymiliana Kolbego. Swoją pozycję w tym okresie umacnia Fundacja im. Roberta Schumana przygotowująca do członkostwa w Unii Europejskiej. Z pośród innych do bardziej popularnych należą: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Fundacja Wspomagania Wsi, Fundacja Inicjatyw Społeczno- Ekonomicznych, Polska Akcja Humanitarna. W drugiej połowie

¹⁰ Tamże.

lat dziewięćdziesiątych aktywność organizacji pozarządowych o charakterze międzynarodowym coraz bardziej nakierowywana jest na obszary Europy wschodniej.

III okres to ostatni przełom wieków, w którym następuje znaczne ożywienie aktywności zagranicznej polskich organizacji pozarządowych. Informacje Banku danych wykazują, że 22% dużych organizacji zaangażowanych jest we współpracę międzynarodową, a dla prawie 4% działalność międzynarodowa jest priorytetem.¹¹

Zorganizowana pod koniec 1999r. konferencja na temat: NATO, UE, Europa Środkowa i Wschodnia, Organizacje Pozarządowe w polskiej polityce zagranicznej przez Fundację im Stefana Batorego we współpracy z MSZ zapoczątkowała cykl spotkań grupy polskich organizacji pozarządowych działających na płaszczyźnie międzynarodowej celem wymiany informacji, doświadczeń, wypracowania możliwie najlepszych standartów aktywności społecznej.

Zadania i rola mediów

Obiektywny i wiarygodny obraz organizacji społecznie zaangażowanych jest wyzwaniem dla samych organizacji jak też dla masmediów. Przekaz publiczny skutecznie wpływa na sposób funkcjonowania oraz rozwój i dynamikę tegoż sektora, przyczyniając się tym samym przynajmniej pośrednio do rozwiązywania wielu problemów społecznych. Informacje medialne ciesząc się wiarygodnością podnoszą wiarygodność innych, kształtują opinię publiczną, są w stanie wywierać presję na ośrodki decyzyjne. Jednym z warunków rozwiązania problemów jest uzewnętrznienie ich w sposób pełny i prawdziwy bez sensacji, emocji, subiektywności ocen, itp. Społeczeństwo współuczestniczące w finansowaniu sfery pozarządowej jako podatnik ma niezbywalne prawo do pełnej, rzetelnej informacji o zagospodarowaniu środków budżetowych. Rzadkie i okazjonalne, pozytywne informacje o trzecim sektorze na obecnym poziomie nie są w stanie zmienić istniejącego, zamglonego i szarego obrazu. Tak bardzo sporadycznie prezentują wolontariuszy, pasjonatów społecznych działań. Instytucjonalna działalność społeczna z natury rzeczy jest mało atrakcyjna, stąd trudno o zainteresowanie powszechne jak też zainteresowanie mediów, które jak wiele innych podmiotów rynkowych zmuszone są stawić czoło konkurencji w walce o odbiorców.

W skomplikowanym układzie żywiowości rynku organizacje pozarządowe oprócz rozeznania mechanizmów funkcjonowania mediów i umiejętności współdziałania z nimi powinny posiadać zdolności skutecznej autoprezentacji, profesjonalnej promocji z przestrzeganiem norm etycznych będących pod-

¹¹ Zob.: *Dyplomacja społeczna, Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2002.

stawą budowania własnego wizerunku w opinii społecznej opartego na zaufaniu i wzmacniającego powszechne poparcie.

Dylematy restytucji i funkcjonowania

Badania wykazały, że podstawą rozwoju i funkcjonowania organizacji obywatelskich są głównie nie rozwiązane problemy finansowe, prawne, edukacyjne instytucjonalne i organizacyjne. Niedostatki finansowe często dokuczliwie utrudniają aktywność niemalże wszystkim podmiotom gospodarczym i pozagospodarczym. W tym przypadku chodzi jednak o ustalenie stabilnych, systematycznych form finansowania, a statutowe dochody własne jak i darowizny nie powinny być obciążane nadmiernymi podatkami. Z pewnością nie byłoby nadużyciem gdyby zminimalizowano przedmiotowe podatki przy zachowaniu odpowiedniej kontroli lub wyeliminowane je przynajmniej w początkowym etapie działalności tychże organizacji. Bardzo kosztowna okazuje się także strona prawna funkcjonowania organizacji zwłaszcza w jej początkowej fazie, ale także i w trakcie kontynuowania działalności ze względu na częste braki uregulowań cząstkowych, luki prawne, niespójne, zagmatwane często niejednoznacznie interpretowane przepisy prawne. Podstawą kształtowania nowej, zbiorowej świadomości społeczeństwa obywatelskiego jest szeroko rozumiana edukacja - tak bardzo ważna dla samoorganizacji danej społeczności lokalnej. Ponadto brak partnerstwa w polityce społecznej, brak upowszechniania przez masmedia wartościowych inicjatyw, brak profesjonalnych animatorów, mało skuteczna efektywność działania wynikająca z braku doświadczeń ewidentnie utrudniają start i nadrobienie zaległości. Warto pamiętać, problemy społeczne powinny i będą miały zawsze charakter ponadczasowy i apolityczny - jeżeli oczywiście mowa o w pełni demokratycznych organizacjach pozarządowych.

Brak stabilności we wzajemnych kontaktach, uznaniowe zasady współdziałania czy dystans biurokratyczny powodują, że środowisko pozarządowe traktuje istniejące zależności jako zaledwie przyzwolenie do zajmowania się sprawami i problemami społecznymi. Dynamice aktywności społecznej nie wystarczą bowiem zapisy konstytucyjne o subsydiarności i wolności działań, inicjatyw społecznych, o współpracy sektorów. Zresztą rządowe próby regulacji prawno-organizacyjnych podejmowane w połowie lat dziewięćdziesiątych wywołały wiele kontrowersji i zakończyły się niepowodzeniem. Projekt ustawy o działalności pożytku publicznego autorstwa J. Hausnera ujawnił skomplikowaną sytuację na linii obydwu sektorów. W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych inicjatywę przejęły organizacje pozarządowe. Po licznych konsultacjach wewnątrz środowiska pozarządowego i poza nim, we współpracy z Pełnomocnikiem Premiera d/s kontaktów z trzecim Sektorem przygotowany został projekt Ustawy o funkcjonowaniu organizacji pozarządowych, który

również nie uzyskał pełnej akceptacji proponowanych rozwiązań. Zakwestionowane bowiem zostały: zakres działalności pożytku publicznego, sprawy certyfikatu dla nowo powstałych organizacji, procedura systemu kontroli, tryb rejestracji organizacji pożytku publicznego, tryb i skład powoływania komisji oceniającej działania sfery pozarządowej przyznającej certyfikaty i tym podobne.

Bardzo poważną sprawą w obrębie funkcjonowania tegoż sektora stają się zagadnienia finansowe czyli dostępu do środków publicznych oraz pozyskiwania alternatywnych środków finansowych od sponsorów, donatorów, itp. Wiadomo, że pieniądze państwowe i samorządowe nie są głównym źródłem finansowania organizacji trzeciego sektora, pomimo, że wykonują one część z zadań publicznych. Poza tym - jak wykazuje praktyka - pieniądze publiczne są źródłem niezbyt systematycznym, co bardzo poważnie utrudnia prowadzenie działalności zwłaszcza w placówkach stałych, etatowo zatrudniających personel. Przełomowym w tym kontekście miał okazać się rok 1999 wraz z wejściem w życie nowych regulacji prawno-finansowych. Regulacje te miały zapewnić prawo do środków budżetowych organizacjom pozabudżetowym. Dostęp do tych środków poważnie ograniczyły instytucje fiskalne poprzez nakaz zdobywania środków finansowych na identycznych zasadach jakie dotyczą podmiotów komercyjnych czyli drogą przetargów, co zmuszało organizacje pozarządowe do działań na zasadach konkurencji rynkowej. Reguły gospodarki rynkowej nie dają jednakże jakichkolwiek szans trzeciemu sektorowi.

Ogólnie rzecz biorąc organizacje te ciągle jeszcze nie posiadają zdefiniowanego, jednoznacznie określonego statusu mimo obiecujących deklaracji rządowych i samorządowych, co jest zasadniczym źródłem braku zaufania i niepewności działania tychże. Być może owa nieufność wynika z braku przekonań, informacji i wiedzy o zakresie, formach i specyfice działań organizacji pozarządowych, które w krajach zasobnych gospodarczo sprawdziły się pozostając skutecznymi i wzmacniającymi organizacje rządowe w sferze pomocy społecznej. Wzajemna nieufność, niewiara łączą się w rzeczywistości z narastającymi kosztami społecznymi. W istniejącej sytuacji środowisko pozarządowe powinno wzmocnić wysiłki na rzecz pozyskiwania pozapublicznych środków finansowych celem uniezależnienia się od zasobów instytucji finansujących, a tym samym zapobieżenia ewentualnej upadłości. Celowi temu służyłoby zabieganie m. in. o utrzymanie zwolnień i ulg podatkowych dla sponsorów i donatorów, promowanie i popularyzacja darczyńców. Należałoby także wypracować możliwości szybkiego dostępu do informacji, aby odpowiednio skutecznie wpływać na procesy decyzyjne.

W procesie transformacji niemal żywiołowo powstawały organizacje, których idea i celem było niesienie pomocy potrzebującym i rozwiązywanie problemów środowiskowych. Nowe formy organizacyjne z dużą niechęcią odnosiły się do świata polityki. Start w niesprzyjającym klimacie, zbyt słabe, niekorzystne obwarowania prawne, brak profesjonalizmu w organizacji i zarządzaniu znacząco wpłynęły na słabości strukturalne trzeciego sektora. W takich warunkach mimo wszystko rodził się nowy duch, wewnętrzna potrzeba dobrej woli, aby przeciwdziałać niewydolności struktur rządowych w realizacji podstawowych zadań państwa z obszaru pomocy społecznej, bezrobocia, oświaty i edukacji, ochrony zdrowia, kultury, ochrony środowiska, itp. Założeniem nowej strategii w procesie demokratyzacji było przesunięcie odpowiedzialności z jej rozdzieleniem między władzę państwową, samorządową i obywatelską w myśl definicji decentralizacji i zasady pomocniczości. Poza tym zużyła się właściwie formuła państwa opiekuńczego niezdolnego do podejmowania wyzwań światowej konkurencji. Pojawienie się nowych partnerów w rozwiązywaniu nabrzmiewających problemów społecznych pozwoliłoby w ramach polityki społecznej złagodzić różnice jakości życia czy stworzyć warunki upośledzonym grupom społecznym. Krótko mówiąc, obywatelska troska o wspólne dobro może usprawnić i wzmocnić funkcjonowanie polityki społecznej. Tytułem legitymizacji władzy funkcjonować powinna sprawność i wysoka efektywność działania czyli realna strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju ponad grę polityczną, reglamentację dóbr, środków i zezwoleń jako podstawowy warunek przejścia na wyższe poziomy cywilizacyjne. Po stronie organizacji pozarządowych potrzebna jest odpowiedzialność działań, sprawna organizacja, współpraca ze światem polityki - wszystko po to, aby wypełniły one swoje posłannictwo w tak bardzo ważnych sprawach społecznych. Przeobrażenie, partnerstwo i prawidłowy ich rozwój zapewnić mogą udział w pracach instytucjonalno-legislacyjnych, różnego rodzaju inicjatywach, dialogu, spotkaniach czy adaptacji najlepszych rozwiązań zagranicznych "non governmental organisations".

Problem regulacji prawnych, a przede wszystkim ustawy o działalności użytku publicznego okazuje się jednym z najpoważniejszych problemów w tej kategorii. Po obydwu stronach zachodzą bowiem obawy o zbieżność interesów, swobodę działania, interwencję polityki itp.

Wejście w życie wspomnianej ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie byłoby milowym krokiem do przodu w dziedzinie polityki społecznej, nawiązującym oraz porównywalnym do rozwiązań istniejących i sprawdzonych w wielu krajach o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego jak też ustabilizowanej demokracji. Chodzi również albo przede wszystkim o powszechne uświadomienie potrzeby i doniosłości realizacji zadań w sferze życia

publicznego, możliwości zaangażowania organizacji pozarządowych, zagwarantowania instytucjonalnej aktywności obywateli i grup społecznych. Nowy akt prawny miałby przecieżyć zreformować politykę społeczną państwa, zmienić jego formułę na rzecz decentralizacji i zasady pomocniczości. Obiektywne - jak się wydaje - wątpliwości sprowadzić można do następujących:

- zakresu zadań i usług świadczonych przez instytucje pożytku publicznego
- marginalizacji instytucji pożytku publicznego przy zaniechaniu lub minimalizacji wsparcia zwłaszcza finansowego ze strony ośrodków rządowych i samorządowych
- pominięcia obszarów edukacji i sfery bezrobocia w zapisach ustawy
- realizacji zadań i rozwiązań w relacji do reformy administracyjnej państwa, służby zdrowia, ubezpieczeń społecznych, edukacji
- korekty systemu fiskalnego względem sektora gospodarczego finansującego instytucje pożytku publicznego
- zasięgu i zakresu działania w relacji do podmiotów państwowych, gospodarczych i międzynarodowych
- nadzoru i kontroli finansowej

Nie mniej ważnym problemem jest sprawa nadania certyfikatu określającego status organizacji pozarządowych przez wojewodę, gdyż abstrahując nawet od tła politycznego takich decyzji albo kompetencji kontroli, wglądu do dokumentów, nadzoru, ofert przetargowych usług socjalnych, zasięgu działania, itp. analogicznie pojawiają się kwestie:

- obiektywności ocen, decyzji, partnerstwa, współdziałania, struktur, itp.
- kryteriów ocen i doskonalenia jakości działania tych organizacji
- granic zasięgu i dynamiki działania z uwzględnieniem konkurencji w gospodarce rynkowej
- charakteru organizacji koordynująco-nadrzędnej reprezentującej środowisko "trzeciego sektora"
- organizacji rynku usług, świadczeń i działań, które podejmowałby "trzeci sektor", a także firmy komercyjne czy organizacje "non profit"
- kryteriów podziału usług na odpłatne i nieodpłatne
- zasad funkcjonowania modelu współpracy ośrodków rządowych i samorządowych z organizacjami "trzeciego sektora"

Ogólnie można stwierdzić, że transformacja systemowa w Polsce, a zwłaszcza rozwój demokratyzacji życia stworzyły warunki do dynamicznego funkcjonowania struktur społeczeństwa obywatelskiego. Nie wyczerpane zasoby aktywności społecznej znalazły ujście na rzecz słabszych i potrzebujących jednostek i grup społecznych. Przejawiają się one w formie organizacji pozarządowych, które powoli utrwalają swoją pozycję względem Rządu, Parlamentu, Samorządów, instytucji, jednostek publicznych, podmiotów prywatnych, itp. Rozwój sektora pozarządowego mimo powszechnej akceptacji jego

działań nie przebiega jednak bez problemów, a nawet konfliktów, które najczęściej dotyczą: współpracy i partnerstwa z administracją publiczną, źródeł finansowania, współdziałania z mediami, reprezentacji interesów, sytuacji prawoadministracyjnej, a ponadto ich roli i miejsca w procesie integracji europejskiej. Instytucje "trzeciego sektora" nie cieszą się zbytnim zaufaniem na różnych szczeblach funkcjonowania władzy. Postrzegane są niejednokrotnie jako instytucje omijania prawa, nielegalnych interesów, kamuflowania i maskowania przepływu nielegalnych środków finansowych. Wprowadzona w 1998r. w nowym prawie o finansach publicznych zasada imiennej odpowiedzialności za wydatkowanie publicznych pieniędzy spowodowała w praktyce znaczne ograniczenie zakresu finansowania z budżetu państwa i samorządów działań organizacji pozarządowych. W aktualnej sytuacji społeczno - gospodarczej kraju współpraca instytucji publicznych z sektorem pozarządowym jest wręcz bardzo potrzebna i wymagana. W praktyce bardzo wiele fundacji prowadzi działalność gospodarczą nie związaną na ogół z celem powołania lub związana z nimi bardzo luźno. Nielimitowane parametry gospodarcze typu obroty, dochody, zyski oraz zwolnienia podatkowe czynią z tych podmiotów atrakcyjną instytucję gospodarczą, której podporządkowuje się zazwyczaj wszystkie inne cele i zadania. Z drugiej jednak strony niewielki kapitał założycielski bez dopływu dodatkowych środków nie pozwala funkcjonować i rozwijać się dynamicznie wielu fundacjom. W rzeczywistości mamy do czynienia z dużą niestabilnością w funkcjonowaniu fundacji. Banki danych gromadzące informacje o nich posiadają dane szybko dezaktualizujące się - wymagają zatem częstych weryfikacji. Przy pomocy środków zagranicznych utworzone zostały w Polsce dwa banki danych o organizacjach pozarządowych. Bank danych pod nazwą "Jawor" prowadzi fundacja Współpracy Programu Dialog Społeczny, a Bank danych "Klon" współpracuje z Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej. Informacje dotyczące niektórych fundacji znajdują się także w ministerstwach branżowych. Tam też fundacje branżowo podległe składają coroczne sprawozdania z prowadzonej działalności. Podstawą prawną tego rodzaju sprawozdawczości jest Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 1991r. Bank danych "Klon" posiada informacje o 3 tys. organizacji pozarządowych, z których 1,8 tys. zostało zbadanych i opisanych za pomocą 200 zmiennych i działających w największych aglomeracjach jak Warszawa, Łódź, Kraków, Poznań.¹³

Przyszła złożoność dylematów funkcjonowania obszarów wiejskich wymaga uwzględnienia ich wymiarów globalnych. Procesy globalizacji w szczególności drastyczny sposób burzyć będą społeczne środowisko wiejskie. Zdaniem J. Rifkina bowiem ponad połowa populacji ludzkiej nadal pozostaje spo-

¹³ Red.: Czubek G., *Międzynarodowa działalność polskich organizacji pozarządowych*, Warszawa 2002, s. 6 i nast.

łecznością rolniczą. Intensywne uprzemysłowienie rolnictwa, przełomowe wynalazki informatyczne, modyfikacje genetyczne, itp. Zagrożają w nadchodzących dekadach całą strukturze tradycyjnej uprawy roli. Zmiany technologiczne w produkcji żywności generować będą świat bez rolników, a więc społeczności liczącej ok. 2,5 miliarda ludzi, których źródłem materialnej strony życia jest praca w sektorze rolniczym. Intensywny, wręcz trudno wyobrażalny wzrost produkcji systematycznie unicestwiać będzie gospodarstwa rodzinne, prowadząc w efekcie do kryzysu nadprodukcji i spadku cen płodów rolnych w paradoksalnym obliczu panującego w niektórych regionach świata głodu i katastrofalnego niszczenia środowiska naturalnego. Komputeryzacja, nowe technologie, automatyzacja zmieniać będą naturę zarządzania i gospodarowania w rolnictwie. Maszyny wyeliminują pracę ludzką. Biotechnologia molekularna umożliwi tworzenie, łączenie, wstawianie czy preparowanie materiału genetycznego do nowych mikroorganizmów, odmian i gatunków, które dotąd nie istniały w przyrodzie. Procesy te wywierać będą zaskakujące konsekwencje dla sposobu życia przyszłych generacji w relacjach wzajemnych jak również w relacjach z biosferą. Nowe techniki krzyżowania genów, fuzji komórek, itp. już dziś pozwalają naukowcom przekraczać praktycznie wszystkie granice procesów biologicznych. Każdy gatunek biologiczny przestaje być postrzegany w kategoriach organizmu jako niepodzielnej całości. W nowym podejściu organizm biologiczny traktowany jest jako baza z programem genetycznym, który można wielokrotnie preparować, porządkować i na nowo komponować dzięki odpowiedniej obróbce laboratoryjnej. Globalny kompleks produkcji rolniczej skazany będzie w wyniku połączenia ogromnego potencjału ekonomicznego biotechnologii, tj. firm chemicznych, medycznych, rolniczych, itp. Na wzrost produktywności, zmniejszenie pracochłonności czyli tym samym na nowy przyspieszony proces ewolucji kultury funkcjonowania społeczności.¹⁴

Zintegrowana w system przemysłowy potęga komputerowa i biotechnologiczna wprowadzi nową erę w produkcji żywności, produkcji bez ziemi, klimatu, pór roku, które warunkowały przecież całą produkcję rolną. Będzie to transformacja społeczeństwa na poziom postindustrializmu wymagającego redefinicji pojęć ekonomii, zarządzania, własności, systemu wartości i miejsca jednostki ludzkiej w nowych formach życia, w których trzeci sektor przejmować będzie decydującą rolę.

¹⁴ Zob.: Rifkin J., *Koniec pracy*, Wrocław 2001, s. 145 i nast.