



Polityka państwa wobec trzeciego sektora w Polsce w latach 1989–2006

Artykuł analizuje ewolucję polityki państwa wobec trzeciego sektora w Polsce po 1989 roku, ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji wylaniających się z ustawodawstwa. Wskazywane są odmienne priorytety tej polityki w okresie kolejnych kadencji parlamentarnych, a także omawiane są tworzone przez państwo zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami sektora obywatelskiego, ze wskazaniem, które z nich i w jakim stopniu sprzyjają rozwojowi tego sektora, a jednocześnie – jaka jest „cena” współpracy podejmowanej przez organizacje na określonych przez państwo warunkach.

Fazy kształtowania się polityki państwa wobec trzeciego sektora w Polsce

Po 1989 roku wyróżnić można 3 zasadnicze fazy ewolucji polityki państwa wobec trzeciego sektora. (1) Pierwsza, to faza budowania przestrzeni dla inicjatyw obywatelskich, z równoczesnym tworzeniem zestawu „przywilejów” dla sformalizowanych form aktywności obywatelskiej (działalność stowarzyszeń i fundacji); fazie tej towarzyszył dynamiczny rozwój sektora obywatelskiego związany z odreagowaniem restrykcji z okresu socjalizmu. (2) Druga, to faza deklaratywnego wspierania przez państwo trzeciego sektora przy faktycznym marginalizowaniu jego znaczenia przy podejmowanych reformach polityki społecznej; fazie tej towarzyszyła stagnacja rozwoju inicjatyw obywatelskich związana m.in. z wyczerpywaniem się możliwości samoorganizacji społeczeństwa w stworzonych w poprzednim okre-

się warunkach prawnych i finansowych. I wreszcie (3) trzecia faza – określenia zasad międzysektorowej współpracy przy równoczesnych próbach biurokratyzacji i kontroli organizacji podejmujących współpracę oraz urynkowienia mechanizmów wspierania ze środków publicznych działalności organizacji pozarządowych, prowadzonej w sferze pożytku publicznego; tej fazie polityki państwa (jeszcze niezakończonej) wydaje się towarzyszyć m.in. postępujące rozwarstwienie wewnątrz trzeciego sektora, upowszechnianie sieciowania sprawdzonych inicjatyw pozarządowych oraz marginalizacja, przynajmniej w systemie międzysektorowej współpracy, oddolnych inicjatyw lokalnych o charakterze samopomocowym o niewielkim stopniu sformalizowania.

Kluczowe dla polityki państwa wobec trzeciego sektora wydają się dwa jej elementy: (1) kształtowanie prawnych warunków funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz (2) budo-

wanie modelu współpracy administracji publicznej z sektorem obywatelskim. Przyglądając się bliżej tym dwóm aspektom polityki państwa¹, wyróżnić można pięć okresów, które mniej więcej pokrywają się z kolejnymi kadencjami parlamentarnymi i odzwierciedlają zmiany w polityce państwa wynikające ze zmian w układzie sił na scenie politycznej. Polityka państwa wobec trzeciego sektora wydaje się być bowiem – jak do tej pory – pochodną ogólnego podejścia decydentów do reformowania sfery społecznej. Okresy te możemy określić następująco²:

- 1989–1993 – tworzenie przestrzeni dla inicjatyw obywatelskich;
- 1993–1997 – zachowawcza polityka okresu stagnacji;
- 1997–2001 – polityka niewykorzystanych szans;
- 2001–2005 – budowanie modelu międzysektorowej współpracy;
- 2005– – między współpracą a kontrolą.

Poniżej zostaną krótko omówione wyróżnione etapy kształtowania się polityki państwa wobec trzeciego sektora w okresie zmian ustrojowych, przy czym uwzględniony zostanie także okres przedtransformacyjny (1980–1988). Powstanie Pierwszej Solidarności jako masowego ruchu społecznego (1980 r.) zapoczątkowało bowiem demokratyzację Polski. Stan wojenny, choć rozbił ten ruch i zdelegalizował struktury niezależnego związku zawodowego, nie zdołał procesu „obywatelniania przestrzeni publicznej” zatrzymać. Innymi słowy, powstanie trzeciego sektora i jego rozwój po 1989 roku stanowią kontynuację przemian rozpoczętych dekadę wcześniej.

1980–1988: polityka represji i słabnącej kontroli w okresie „korodującego socjalizmu”

1980–1989 – korodujący socjalizm

- Doświadczenie Pierwszej Solidarności jako masowego ruchu społecznego;
- Polityka represji:
 - rozbitcie „Solidarności” jako ruchu masowego,
 - efekt „próżni społecznej”,

ale równocześnie

- Tolerowanie działalności społecznej:
 - działalność samopomocowa, charytatywna, grupy etosowe,
 - *Ustawa o fundacjach* (1984).

Pierwsza Solidarność była formalnie związkiem zawodowym, a faktycznie masowym ruchem społecznym o silnej orientacji etycznej, w którym można było wyróżnić trzy nurty: nurt związkowy, nurt polityczny i nurt obywatelski³. Władza najbardziej obawiała się nurtu politycznego, ale wszystkie trzy podważały jej legitymizację, nie poddając się kontroli ze strony aparatu władzy.

Polityka represji, podjęta wraz z wprowadzeniem stanu wojennego, doprowadziła do delegalizacji NSZZ „Solidarność” i jej rozbitcia jako masowego ruchu społecznego. Związek odtworzył podziemne struktury, których znaczenie stopniowo jednak malało, a sama formuła działalności podziemnej wyczerpywała się. Wiele osób zaangażowanych w Pierwszą Solidarność wyjechało za granicę lub wybrało „emigrację wewnętrzną” – ucieczkę w pry-

¹W Instytucie Spraw Publicznych, w ramach projektu KOMPAS, prowadzimy systematyczny monitoring zarówno tworzenia prawa dotyczącego trzeciego sektora, jak i rozwoju międzysektorowej współpracy.

²Prezentowaną w niniejszym artykule propozycję periodyzacji polityki państwa wobec trzeciego sektora przedstawiłem uprzednio w referacie *Polityka państwa wobec trzeciego sektora, czyli o tym, jak można wzmacniać, a jak osłabiać samoorganizację społeczeństwa obywatelskiego* na XII Ogólnopolskim Zjeździe Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Poznań 15–18.09.2004 (sesja *Spółczesność obywatelska: między ideą a praktyką*), a uaktualnioną jej wersję w referacie *Polityka państwa wobec trzeciego sektora w Polsce w latach 1989–2006* na konferencji *Trzeci Sektor – Społeczeństwo Obywatelskie – Polityka państwa* Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 25–26.09.2006.

³Por. *Organizacje nie są piątym kołem u wozu, czyli o solidarności przez duże „s”*. Wywiad z Bogdanem Borsewiczem, marszałkiem Senatu RP, „Trzeci Sektor 2006, nr 6.

watność. Stefan Nowak określił ten stan jako „próżnię społeczną”⁴.

Socjalizm jednak wyraźnie korodował, możliwości kontrolne aparatu państwa słabyły. Dlatego w latach osiemdziesiątych niejako „na powierzchni” rozwijały się grupy etosowe⁵ oraz działalność samopomocowa i charytatywna, często we współpracy z Kościołem katolickim i przy wykorzystaniu kościelnej infrastruktury⁶. Rozwój ruchów społecznych lat osiemdziesiątych⁷ z pewnością ułatwił budowanie infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego w następnej dekadzie i stanowił łącznik między doświadczeniami Pierwszej Solidarności a transformacją ustrojową podjętą w 1989 roku⁸. W połowie dekady (1984 r.) państwo zezwoliło także na powstawanie niezależnych fundacji, choć kontrolowało i ograniczało ich ilościowy rozwój⁹. Uchwalona wówczas *Ustawa o fundacjach* obowiązuje z niewielkimi zmianami do dziś.

1989–1993: polityka tworzenia przestrzeni dla sformalizowanych inicjatyw obywatelskich pod rządami solidarnościowymi

1989–1993 – pierwsze lata przemian pod rządami solidarnościowymi

- *Ustawa – Prawo o stowarzyszeniach* (1989): wolności obywatelskie gwarantem zmiany ustrojowej;
- Dynamiczny rozwój infrastruktury trzeciego sektora: efekt „zdjęcia pokrywki”;
- Ulgi podatkowe dla organizacji społecznych i kościelnych;
- Brak oferty w polityce społecznej: organizacje pozarządowe „łatają dziury transformacyjne”.

Pierwsze lata przemian ustrojowych po Okrągłym Stole to zwalnianie przez państwo przestrzeni dla sformalizowanych inicjatyw obywatelskich i tworzenie sprzyjających regulacji prawnych dla działalności stowarzyszeń, fundacji oraz organizacji kościelnych, w tym „przyjaznych” regulacji podatkowych, umożliwiających prowadzenie działalności społecznej po relatywnie niskich kosztach¹⁰. Dla ówczesnych rządów solidarnościowych było oczywistym, że zadaniem państwa nie jest kontrolowanie ruchu stowarzyszeniowego. Przypomnijmy, że uchwalenie *Ustawy – Prawo o stowarzyszeniach* było bezpośrednim rezultatem rozmów Okrągłego Stołu, w trakcie których strona solidarnościowo-społeczna uzależniała zawarcie porozumienia z władzą socjalistyczną od zgody tej drugiej na uchwalenie wspomnianej ustawy. Wolności obywatelskie, w tym prawo do stowarzyszania się, były traktowane jako gwarant zmiany ustrojowej.

Po 1989 roku nastąpił gwałtowny rozwój organizacji pozarządowych: legalizowano inicjatywy tolerowane przez władze w okresie poprzednim, podejmowano nowe. Ów dynamiczny rozwój określany jest zwyczajowo jako efekt „zdjęcia pokrywki”. Ale trzeba również podkreślić znaczenie zewnętrznego wobec polityki państwa czynnika: dostępności zagranicznych środków finansowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych (w szczególności podkreślić należy rolę darczyńców amerykańskich), przeznaczonych na budowanie infrastruktury trzeciego sektora w Polsce.

Równocześnie zauważalny był brak oferty dla organizacji pozarządowych w polityce społecznej. Organizacje postrzegano jako podmioty „łatające

⁴ Por. S. Nowak: *Studenci Warszawy w latach 1986–1989*, PWN, Warszawa 1989.

⁵ Por. K. Siellawa-Kolbowska: *Niezależne inicjatywy społeczne w Polsce końca lat osiemdziesiątych*, w: P. Gliški, B. Lewenstein, A. Siciński (red.): *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002.

⁶ Por. E. Leś: *Od filantropii do pomocniczości*, Wydawnictwo ELIPSA, Warszawa 2000, rozdz. 6.

⁷ Badanie tych ruchów sprzyjało także rozwojowi polskiej socjologii, w latach osiemdziesiątych wykształciła się nawet subdyscyplina „socjologia ruchów społecznych”, niestety nierozwijana po 1989 r.

⁸ Kwestia ciągłości, zwłaszcza w wymiarze aksjologicznym, doświadczeń pierwszej „Solidarności” i przemian po 1989 roku wymaga pogłębionych analiz. Zamierzamy podjąć ten temat w kolejnych numerach kwartalnika „Trzeci Sektor”.

⁹ Jedną z takich niezależnych fundacji była Fundacja im. Stefana Batorego, współfinansująca wydawanie kwartalnika „Trzeci Sektor”.

¹⁰ Por. J. Wygnański: *PIT a filantropia*, „Trzeci Sektor” 2004, nr 1.

dziury transformacyjne”, to jest wspierające środowiska „przebranych reform”, wypełniające zadania, z których nie były w stanie wywiązać się służby publiczne. Zadania te nie były jednak organizacjom zlecane ani nawet wskazywane przez administrację publiczną czy ustawodawcę, ale spontanicznie podejmowane przez same organizacje.

1993–1997: polityka stagnacji w okresie rządów defensywnej koalicji SLD–PSL

1993–1997 – okres zachowawczych rządów koalicji SLD–PSL

- Próby administracyjnej kontroli organizacji pozarządowych (*casus* fundacji);
- Pierwsze lokalne doświadczenia międzysektorowej współpracy (prawo miejscowe);
- Wyhamowanie dynamiki rozwoju infrastruktury trzeciego sektora;
- Pierwsze próby uregulowania działalności pożytku publicznego (1996);
- Zasady: pomocniczości państwa i dialogu społecznego wpisane do Konstytucji RP (1997).

Przez większość kolejnej kadencji parlamentarnej (1993–1997) nadal brakowało spójnej i czytelnej polityki państwa wobec organizacji pozarządowych, ukierunkowanej na rozwijanie międzysektorowej współpracy na szczeblu centralnym. Co więcej, ówczesna koalicja rządowa (SLD–PSL) była nieufna wobec organizacji pozarządowych, szczególnie tych powstałych po 1989 roku, czego wyrazem było m.in. rozwiązanie Departamentu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi w Ministerstwie Pracy i Spraw Socjalnych przez ówczesnego ministra Leszka Millera. Jeśli już, to władze wołały współpracować z organizacjami działającymi przed 1989 rokiem. Było to wyrazem ogólnej nieufności do kierunków polityki państwa preferowanych w okresie rządów solidarnościowych.

Podejmowano natomiast inicjatywy współpracy na poziomie samorządowym w oparciu o regulacje prawa miejscowego (uchwały rad gminnych). Był to pozytywny efekt zapoczątkowanej w poprzednim okresie polityki decentralizacji pań-

stwa, polegającej na odtworzeniu samorządności lokalnej na szczeblu podstawowym – gminy.

Ogólnie nastąpiło jednak wyhamowanie dynamiki rozwoju infrastruktury trzeciego sektora. Aktualnienia bazy danych o organizacjach pozarządowych Stowarzyszenia Klon/Jawor wskazywały, że trzeci sektor przestał rozwijać się w kategoriach ilościowych: powstawaniu jednych organizacji towarzyszyło obumieranie innych. W połowie lat dziewięćdziesiątych znacząco zmniejszyła się ponadto pomoc zagraniczna: zagraniczni darczyńcy przenieśli bowiem punkt ciężkości swej międzynarodowej aktywności w kierunku wschodnim (wzmacnianie infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego w krajach byłej Jugosławii i byłego ZSRR).

Pod koniec tej kadencji podjęto jednak prace nad rozwiązaniami systemowymi. Dzięki zaangażowaniu Jerzego Hausnera (wówczas doradcy ministra finansów) podjęto (1996 r.) pierwsze próby przygotowania regulacji prawnych współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Trzeba też wspomnieć o uchwaleniu na zakończenie kadencji przez Zgromadzenie Narodowe nowej Konstytucji RP (1997 r.), w której tekście znalazły się dwie istotne dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego zasady ustrojowe: zasada dialogu społecznego i zasada pomocniczości państwa (ta druga wymieniona jedynie w preambule).

1997–2001: polityka niewykorzystanych szans okresu reform ustrojowych koalicji AWS–UW

1997–2001 – okres reform społecznych koalicji AWS–UW

- nierozstrzygnięty dylemat: decentralizacja czy urynkowanie sfery społecznej? między modelem niemieckim a anglosaskim;
- Brak miejsca dla organizacji pozarządowych w czterech reformach społecznych;
- Wąska operacjonalizacja zasady pomocniczości: priorytet dla samorządów terytorialnych.

Dokonania koalicji AWS–UW, która objęła rządy po wyborach w 1997 roku, to przede wszystkim przeprowadzenie równoległe czterech reform

społecznych: ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, administracji publicznej i edukacji. Niestety, w żadnym z czterech sektorowych programów reform nie uwzględniono organizacji pozarządowych jako potencjalnych partnerów administracji publicznej. Było to wynikiem m.in. braku spójności pakietu reform, gdyż w jednych obszarach (ubezpieczenia społeczne) dominowała koncepcja urynkwienia sfery społecznej, a w drugich (reforma administracyjna, edukacja), koncepcja decentralizacji polityki społecznej, jeszcze w innych kojarzono oba kierunki (ochrona zdrowia)¹¹.

Reformie administracyjnej zawdzięczamy ponadto niekorzystną dla trzeciego sektora wąską operacjonalizację zasady pomocniczości państwa. Zgodnie z nią pomocniczość oznacza wzrost znaczenia samorządów lokalnych, ale już nie organizacji pozarządowych¹². Efektem owej operacjonalizacji był m.in. obserwowany w ostatnich latach spór o mandat społeczny między środowiskami samorządowymi i pozarządowymi¹³.

Kondycja organizacji pozarządowych nadal była trudna. Brak uregulowanego dostępu do funduszy publicznych i ograniczenie pomocy zagranicznej spowodowały słabnięcie kondycji finansowej trzeciego sektora, rosło więc zainteresowanie organizacji wejściem do systemu odpłatnego świadczenia usług społecznych. Tym samym w środowiskach pozarządowych rosło poparcie dla uchwalenia ustawy regulującej działalność pożytku publicznego (choć byli również pozarządowcy kwestionujący potrzebę uchwalenia takiego aktu prawnego). W strukturach rządu nie było jednak woli politycznej sfinalizowania prowadzonych prac, a jedną z przyczyn stanowił konflikt między stano-

wiskiem resortu polityki społecznej i resortu finansów odnośnie kształtu tych przepisów¹⁴. Tak więc, pomimo aktywnej polityki państwa, kadencję 1997–2001 określić można jako okres niewykorzystanych szans.

2001–2005: budowanie modelu międzysektorowej współpracy w okresie finalizowania akcesji Polski do UE

2001–2005 – okres finalizowania akcesji Polski do UE

- *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (2003);
- Powstawanie organizacji pożytku publicznego;
- Wpływ priorytetów UE z zakresu polityki zatrudnienia i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu;
- Stworzenie podstaw modelu międzysektorowej współpracy.

Niewątpliwie o kierunku działań administracji publicznej w kolejnej kadencji (2001–2005) zdecydowało uchwalenie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (2003 r.). Ustawa uregulowała bowiem kilka kluczowych dla organizacji pozarządowych i współpracy międzysektorowej kwestii jak: zasady i formy współpracy, w tym zlecanie organizacjom zadań publicznych, warunki uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego i wiążące się z tym dodatkowe uprawnienia (w tym korzystanie z mechanizmu jednoprocenowych odpisów w systemie PIT) czy warunki korzystania przez organizacje pozarządowe (i administrację

¹¹ Por. analizę kierunków reform w: M. Rymśza: *Urynkwienie państwa czy uspołecznienie rynku?*, Wydawnictwo TEPIS i Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998; M. Rymśza: *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania*, w: M. Rymśza (red.): *Reformy społeczne. Bilans dekad*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

¹² Por. M. Rymśza, A. Hryniewicka, P. Derwich: *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, w: M. Rymśza (red.): *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

¹³ Por. P. Gliński: *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce: grupy interesu czy pożytku publicznego*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006.

¹⁴ Por. omówienie prac nad przygotowaniem ustawy w: M. Rymśza: *Szanse i zagrożenia inicjatyw obywatelskich w świetle przygotowywanych regulacji działalności pożytku publicznego*, w: J. Hryniewicz (red.): *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.

publiczną) z pracy wolontariuszy¹⁵. Można powiedzieć, że ustawa przysłużyła się, choć – niestety – tylko w ograniczonym stopniu, upowszechnieniu „szerokiej” definicji zasady pomocniczości państwa, obejmującej również podmioty trzeciego sektora¹⁶.

Ustawa zapoczątkowała jednak także niekorzystne kierunki polityki państwa wobec trzeciego sektora jak: rosnący fiskalizm (ograniczenie podmiotowe i przedmiotowe ulg podatkowych jako przeciwwaga dla mechanizmu 1%), rosnąca kontrola państwa (zwłaszcza nad organizacjami pożytku publicznego), standaryzacja współpracy międzysektorowej nieuwzględniająca logiki funkcjonowania organizacji pozarządowych (zwłaszcza w rozporządzeniach wykonawczych¹⁷).

Drugim istotnym czynnikiem kształtującym politykę państwa było finalizowanie akcesji Polski do Unii Europejskiej (pełne członkostwo od 1 maja 2004 r.). Obserwaliśmy zarówno wpływ priorytetów z dokumentów programowych UE dowartościowujących rolę organizacji pozarządowych w polityce zatrudnienia i tzw. aktywnej polityce rynku pracy (wzrost znaczenia trzeciego sektora jako zbiorowego pracodawcy)¹⁸, jak i w zakresie sposobów wydatkowania funduszy strukturalnych, a zwłaszcza europejskiego Funduszu Społecznego (udział podmiotów trzeciego sektora w nowej fali ekonomii społecznej m.in. dzięki dostępności środków w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL¹⁹).

Podsumowując okres 2001–2005, możemy stwierdzić, że w trakcie jego trwania stworzone zostały podstawy polskiego modelu współpracy międzysektorowej, o którym mowa będzie w końcowej części niniejszego opracowania.

Od 2005 roku: między współpracą i kontrolą, czyli polityka „marchewki i kija”

Od 2005 – między współpracą i kontrolą

- Próby wzmocnienia państwa: kosztem kogo?/czego?
- Żółta kartka dla decentralizacji, czerwona dla urynkowania sfery społecznej;
- Absorpcji funduszy unijnych ciąg dalszy.

Po 2005 roku nie nastąpił przełom w polityce państwa wobec trzeciego sektora. Można mówić o kontynuacji polityki z poprzedniego okresu przy zauważalnym jednak uszytwnieniu stanowiskarządu w zakresie budowania partnerskich relacji administracja państwowa – organizacje pozarządowe. Wydaje się, że jedną z przyczyn tego uszytwnienia jest strategiczny cel polityki formułowany przez zajmujące dominującą pozycję w koalicji rządowej Prawo i Sprawiedliwość: dążenie do wzmocnienia struktur państwa. Sanacja państwa w programie rządu to m.in. walka z korupcją i niejasnymi układami na styku polityki i biznesu, ale – jak się okazuje – źródeł wzmocnienia aparatu państwa poszukuje się także w zwiększonej kontroli działalności podmiotów społecznych. Stąd m.in. restrykcyjne zapisy dotyczące fundacji w projektowanej nowej *Ustawie o fundacjach*²⁰, czy podobnie ukierunkowane regulacje obejmujące całość organizacji pozarządowych, a zwłaszcza organizacji pożytku publicznego – zawarte w projekcie nowelizacji *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*²¹. W tym ostatnim przypadku, gdy jednak bliżej przyjrzeć

¹⁵ Por. M. Rymśza, G. Makowski (red.): *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005 (raport przygotowany dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej); J. Herbst: *Stare problemy wedle nowych reguł. Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją w świetle badań ilościowych*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.

¹⁶ Por. M. Rymśza, A. Hryniewicka, P. Derwich: *Zasada pomocniczości państwa w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w: M. Rymśza (red.): *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

¹⁷ Por. M. Guć: *Uwagi do projektu nowelizacji Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.

¹⁸ Por. S. Kelly: *Ekonomia społeczna i przedsiębiorczość społeczna w Unii Europejskiej*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.): *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

¹⁹ Chodzi o temat D IW EQUAL: *Wzmocnienie krajowej gospodarki społecznej (trzeciego sektora), a w szczególności usług na rzecz społeczności lokalnych, z akcentem na podnoszenie jakości miejsc pracy*.

²⁰ Por. G. Makowski: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 7.

²¹ Por. *Kalendarium zmian prawnych* zamieszczone w niniejszym numerze kwartalnika.

się propozycjom, okazuje się, że – przynajmniej w zakresie współpracy międzysektorowej – stanowią one rozwinięcie koncepcji biurokratyzacji trzeciego sektora zawartej w przepisach uchwalonych w 2003 roku.

Równoległe z tendencją do zwiększania kontroli nad działalnością podmiotów trzeciego sektora obserwujemy dążenie władzy państwowej do ograniczenia niezależności samorządów terytorialnych. Biorąc pod uwagę układ sił na scenie politycznej, jest to niejako „odwrócenie sojuszy”, gdyż przez cały dotychczasowy okres transformacji to partie centrowe popierały decentralizację, a tendencje centralistyczne przejawiały partie lewicowe o rodowodzie komunistycznym. Ten aspekt „wzmacniania państwa” ma dla organizacji pozarządowych charakter ambiwalentny, gdyż wiele samorządów było i nadal jest niechętnych współpracy z organizacjami. Niemniej jednak dotychczasowa polityka rozwijania współpracy ukierunkowana była na wzmacnianie decentralizacji przez wspomnianą rozszerzającą operacjonalizację zasady pomocniczości.

Kontynuowana jest, zapoczątkowana w poprzednim okresie, polityka wydatkowania środków EFS na projekty, w których części uczestniczą organizacje pozarządowe. Choć oznacza to większe możliwości tworzenia miejsc pracy w trzecim sektorze, badania Stowarzyszenia Klon/Jawor z 2006 roku, omówione w niniejszym numerze kwartalnika przez **Jana Herbsta**²², wbrew oczekiwaniom nie stwierdzają wzrostu potencjału ekonomicznego trzeciego sektora ani rosnącej pozycji tego sektora jako zbiorowego pracodawcy.

Jaka polityka wobec trzeciego sektora? Polska na tle doświadczeń międzynarodowych

W ramach podsumowania warto uwzględnić międzynarodowy kontekst ewolucji polityki państwa wobec trzeciego sektora, a zwłaszcza odwołać się do doświadczeń brytyjskich, węgierskich i ukraińskich, przedstawionych na łamach tego numeru kwartalnika.

Doświadczenia polskie są w wysokim stopniu zbieżne z doświadczeniami węgierskimi, analizowanymi przez **Máté Szabó**. I w Polsce, i na Węgrzech po 1989 roku nastąpił wzrost znaczenia organizacji pozarządowych i organizacji kościelnych w systemie usług społecznych, przy czym jest to zarówno rezultat demokratyzacji państw naszego regionu (tworzenie przestrzeni dla oddolnej działalności obywatelskiej i społecznej to jeden z podstawowych wymiarów transformacji), jak i rezultat ograniczania aktywności państwa w sferze społecznej (co też można postrzegać jako część procesów transformacyjnych, choć należy zaznaczyć, że podobny proces obserwujemy w krajach Europy Zachodniej, które przecież nie muszą „demokratyzować się”).

Z perspektywy socjologicznej istotne jest pytanie, czy i w jaki sposób ów „kryzys państwa” powinno wykorzystać się do wzmocnienia instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Cenne są tu zwłaszcza doświadczenia brytyjskie. **Jane Lewis** pokazuje, jak brytyjskie organizacje uwalniają się, przy wsparciu ze strony państwa, z „podwójnego gorsetu”: (1) zdominowania przez publiczne instytucje *social services* w okresie realizacji doktryny *welfare state* oraz (2) poddania komercjalizacji w okresie *thatcherizmu*. **Jane Lewis** podkreśla znaczenie partnerskich relacji administracja – trzeci sektor (który w tradycji brytyjskiej określany jest jako sektor ochotniczy) i upowszechnianej obecnie w Wielkiej Brytanii praktyki paktów (*compacts*).

W tym kontekście warto zaznaczyć, że *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* w kształcie z 2003 roku zawiera elementy kompromisu między dwoma skrajnymi tendencjami, dominującymi w Wielkiej Brytanii w dwóch następujących po sobie okresach: etatyzacji i komercjalizacji trzeciego sektora. Przykładowo, zapisy ustawy są tak skonstruowane, że upowszechnieniu mechanizmów *quasi*-rynkowych w systemie konkursowego zlecania zadań publicznych nie towarzyszy zrównanie podmiotów komercyjnych i *non-profit* w ubieganiu się o zadania publiczne. Tym bardziej należy przestrzec projektodawcę przed pochop-

²²Przywołując teksty z niniejszego numeru kwartalnika, wymieniam jedynie nazwisko autora (autorów).

nymi zmianami, które naruszyłyby ową równowagę. Wydaje się, że w świetle postulowanych obecnie zmian, realne jest zagrożenie nadmierną etatyzacją trzeciego sektora i pchnięcie współpracy międzysektorowej na tory korporacyjne, jak ma to miejsce w Niemczech²³.

Z kolei artykuł **Maksyma Latsyby**, analizujący pozycję sektora obywatelskiego na Ukrainie i stosunkowo niewielkie – jak do tej pory – zmiany wywołane Pomarańczową Rewolucją, pozwala spojrzeć na nasze rodzime, pozarządowe problemy z pewnym dystansem. I dostrzec zakres dokonanego już uobywatelnienia państwa.

Według **Ilony Hłowieckiej-Tańskiej** kierunki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wyznacza jednak nie tylko polityka państwa, ale i koncepcje formułowane przez liderów trzeciego sektora. Autorka, na podstawie własnych badań, rekonstruuje ewolucję „myśli pozarządowej”, koncentrując się na – popularnej w środowiskach pozarządowych u progu przemian – idei „polityki antypolitycznej”. (A może była to/jest/ma być jedynie „polityka apolityczna”, tak jak formułują to komunitaryści?) Zestawienie analizowanych w niniejszym opracowaniu faz rozwoju polityki państwa wobec trzeciego sektora z dojrzwaniem „myśli pozarządowej” ujawnia zbliżanie się stanowisk. W przypadku polityki państwa ewolucja polega na stopniowym uwzględnianiu organizacji jako partnerów, a przynajmniej podwykonawców zadań publicznych; w przypadku zaś stanowiska liderów organizacji – zmiana polega na odchodzeniu od programowej pozarządowości, rozumianej dosłownie. W jednym i w drugim przypadku jest to dojrzwanie do współpracy i idei partnerstwa.

Co jeszcze w kwartalniku?

Dobiegła końca pierwsza edycja projektu KOMPAS, w ramach którego ukazuje się kwartal-

nik „Trzeci Sektor”. Nasze trzyletnie działania podsumowaliśmy zorganizowaną przez Instytut Spraw Publicznych konferencją *Trzeci Sektor – Społeczeństwo obywatelskie – Polityka Państwa*, która odbyła się w dniach 25–26 września 2006 roku w siedzibie Fundacji im. Stefana Batorego. W efekcie oddajemy do rąk Czytelników numer szczególnie – po raz pierwszy kwartalnik nie został zaplanowany jako monografia konkretnego trzeciosektorowego zagadnienia, lecz jego temat przewodni wyznaczają przywoływane już (a publikowane w PRYZMACIE) teksty, przygotowane specjalnie na wrześniową konferencję i tamże prezentowane w formie referatów.

Wspomnieniom z konferencji poświęciliśmy też PUNKTY WIDZENIA. Tym, którzy przyjęli nasze zaproszenie – ku pamięci, a tym, którzy nie byli – dla informacji, przedstawiamy sprawozdanie **Katarzyny Wojnar**, w którym można zobaczyć także fotografie przedstawiające konferencyjne – oficjalne i kuluarowe – obrady.

Tyle o konferencji. W kwartalniku znalazły się także stałe rubryki. W PRAWIE, oprócz jak zawsze aktualnego kalendarium zmian prawnych przygotowanego przez **Grzegorza Makowskiego**, proponujemy opracowanie **Moniki Ćwiek**, dotyczące fundacji prawa publicznego. Natomiast dla zainteresowanych ZARZĄDZANIEM, tym razem mamy artykuł **Ewy Bogacz-Wojtanowskiej i Katarzyny Peter-Bombik** o znaczeniu budżetowania w zarządzaniu finansami w organizacjach pozarządowych oraz udostępnione nam w ramach współpracy z McKinsey Polska polskie tłumaczenie artykułu *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi – darowizna na zawsze* – jego autorami są **Stephanie Lowell, Les Silverman i Lynn Taliento**.

W dziale RECENZJE tym razem tylko jedna prezentacja, ale za to przekrojowa. **Tadeusz Kamiński** omawia cztery publikacje przygotowane przez Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce w ramach programu-konwersatorium „Wiedza i doświadczenie”.

²³ Niemcom zawdzięczamy operacjonalizację zasady pomocniczości państwa w obszarze współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Wadą modelu niemieckiego wydaje się natomiast uwikłanie zasady pomocniczości w rozwiązania korporacyjne, czego skutkiem jest m.in. nadmierna federalizacja organizacji pozarządowych świadczących usługi społeczne, sprzyjająca powstawaniu – jak to się czasem określa – „karteli socjalnych”. Por. M. Rymśza, A. Zimmer: *Embeddedness of Nonprofit Organizations: Government – Nonprofit Relationships*, w: A. Zimmer, E. Priller (red.): *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit-Organizations Work*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.

I wreszcie świąteczno-noworoczna niespodzianka. Postanowiliśmy wprowadzić do kwartalnika nową rubrykę zatytułowaną: KONFERENCJE, SEMINARIA – RELACJE. Zaczynamy od sprawozdania **Kamili Hernik** ze spotkania poświęconego tematyce społeczeństwa obywatelskiego „The Network Effect”, które odbyło się w dniach 18–20 października 2006 r. w Bratysławie. Oprócz ponawianego apelu o nadsyłanie tekstów – *notabene* przynoszącego coraz lepsze efekty, za co bardzo dziękujemy – chcemy Czytelników zaprosić do współredagowania tej nowej rubryki. Prosimy o dzielenie się z nami refleksjami z wszel-

kiego rodzaju wydarzeń dotyczących analizy sytuacji trzeciego sektora i społeczeństwa obywatelskiego, zarówno w Polsce, jak i na całym świecie.

Ponieważ kończymy prace redakcyjne nad przygotowaniem tego numeru kwartalnika bezpośrednio przed Świątami Bożego Narodzenia, składamy Państwu – jako Rada Programowa i Kolegium Redakcyjne – najserdeczniejsze życzenia wszystkiego dobrego, zarówno w życiu osobistym, jak i publicznym, obywatelskim – naszym wspólnym.

Marek Rymśa, redaktor naczelny