

dr Magdalena Arczewska

My i oni – razem?

**Wpływ organizacji pozarządowych
na procesy decyzyjne
w krajach Grupy Wyszehradzkiej.**



Copyright © 2008
The Sasakawa Peace Foundation
The Sasakawa Central Europe Fund

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Niniejsza publikacja została sfinansowana ze środków:
The Sasakawa Peace Foundation/ The Sasakawa Central Europe Fund
The Nippon Foundation Building
1-2-2 Akasaka, Minato-ku, Tokio
107-8523 Japonia

Badania w Polsce zostały zrealizowane przez Instytut Spraw Publicznych



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Spis treści

Wprowadzenie	5
Analiza wyników badań	6
1. Ogólny kontekst	7
2. Role organizacji pozarządowych	9
3. Wywieranie wpływu na procesy decyzyjne	12
4. Perspektywy międzysektorowych relacji	15
Wnioski i rekomendacje	17
Podsumowanie	23
Aneks	25
1. Metodologia	25
2. Realizacja badań	25
3. Zespół badawczy	26

Wprowadzenie

Celem projektu zrealizowanego przez Instytut Spraw Publicznych dla Fundacji Sasakawa było zbadanie kierunków rozwoju trzeciego sektora i wpływu organizacji pozarządowych na procesy decyzyjne w Polsce. Badanie to miało charakter porównawczy i było prowadzone równoległe na Węgrzech, w Czechach oraz na Słowacji. Podstawą przeprowadzenia badań był opracowany przez międzynarodową grupę badaczy jednolity kwestionariusz problemowy. W każdym z krajów przeprowadzono około 30 wywiadów z kluczowymi przedstawicielami środowiska pozarządowego. Na podstawie zebranego materiału empirycznego, sporządzono raporty zawierające wnioski, propozycje zmian i strategię postępowania dla organizacji pozarządowych, tak, by przez swoje działania mogły efektywnie przyczynić się do rozwoju społeczno-ekonomicznego. Rekomendacje zawarte w raporcie sformułowano na podstawie analizy treści wywiadów, a także w oparciu o wnioski płynące z dyskusji eksperckiej, w trakcie której omówiono wstępne wyniki zrealizowanych badań.

Lista respondentów jest jawna, natomiast ich poszczególne wypowiedzi, cytowane w raporcie z badań pozostają anonimowe.

1. senator **Mieczysław Augustyn**, Wielkopolski Bank Żywności
2. **Jerzy Boczoń**, Fundacja Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych
3. **Urszula Burkot** Polski Klub Ekologiczny
4. **Marcin Dadel**, Centrum Inicjatyw Obywatelskich
5. **Robert Drogoś**, Stowarzyszenie TRATWA
6. ksiądz **Jacek Dziel**, Caritas Archidiecezji Gnieźnieńskiej
7. **Piotr Frączak**, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
8. **Grzegorz Gruca**, Polska Akcja Humanitarna
9. **Jan Herbst**, Stowarzyszenie KLON/Jawor
10. **Teresa Hernik**, Związek Harcerstwa Polskiego
11. **Maria Holzer**, Polska Fundacja Dzieci i Młodzieży
12. dr **Andrzej Juros**, Katolicki Uniwersytet Lubelski
13. dr **Andrzej Kassenberg**, Instytut na rzecz Ekorozwoju
14. **Ewa Kulik-Bielińska**, Fundacja im. Stefana Batorego
15. **Jacek Kwiatkowski**, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
16. **Marzena Mendza-Drozd**, Stowarzyszenie Dialog Społeczny
17. **Witold Monkiewicz**, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

18. **Alicja Pacewicz**, Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej
19. **Piotr Pawłowski**, Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji
20. **Marek Piasecki**, Fundacja Fuga Mundi
21. **Piotr Rymarowicz**, Fundacja Wspierania Inicjatyw Ekologicznych
22. **Tomasz Schimanek**, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce
23. **Rafał Serafin**, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska
24. ksiądz **Stanisław Słowik**, Caritas Diecezji Kieleckiej
25. **Krzysztof Smolnicki**, Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju
26. **Piotr Szczepański**, Fundacja Wspomagania Wsi
27. **Anna Szelest**, Stowarzyszenie Wspierania Organizacji Pozarządowych MOST
28. **Zbigniew Wejzman**, Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS
29. **Jan Jakub Wygnański**, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych
30. **Jan Żukowski**, Kujawsko-Pomorskie Stowarzyszenie Związków Sportowych

Analiza wyników badań

Celem projektu było zbadanie kierunków rozwoju trzeciego sektora i wpływu organizacji pozarządowych na procesy decyzyjne w Polsce. Informacje zbierane w toku wywiadów dotyczyły kilku obszarów:

- **ogólnego kontekstu**, w tym definiowania pojęcia „organizacja pozarządowa” oraz czynników i wydarzeń które wywarły istotny wpływ na funkcjonowanie organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 roku (kroki milowe),
- **ról organizacji pozarządowych**, w tym ról jakie organizacje pozarządowe odgrywają w stosunku do państwa, administracji rządowej i samorządowej (stan faktyczny) oraz zmian jakim ulegały one na przestrzeni ostatnich osiemnastu lat; ról jakie powinny one odgrywać (stan idealny) oraz ról jakie mogłyby by odgrywać przy uwzględnieniu aktualnych uwarunkowań społeczno-prawnych (przy odniesieniu do rzeczywistości),
- **wywierania wpływu na procesy decyzyjne**, w tym stosowanych przez organizacje pozarządowe mechanizmów i metod oddziaływania, konkretnych przykładów sukcesów i porażek dotyczących wywierania wpływu oraz udziału organizacji w procesie konsultacji społecznych,
- **perspektyw relacji międzysektorowych**, w tym rekomendowanych przez respondentów zmian o charakterze społecznym i prawnym, które korzystnie wpłynęłyby na wzajemne relacje organizacji pozarządowych i administracji publicznej oraz czynników, które stanowią przeszkodę w ogrywaniu pełnionych ról i utrudniają relacje międzysektorowe, a leżących po stronie administracji publicznej, jak i organizacji.

1. Ogólny kontekst

Respondenci proszeni o wyjaśnienie jak rozumieją termin organizacja pozarządowa, odwoływali się do **horyzontalnego podziału: organizacje zarejestrowane takie jak stowarzyszenia i fundacje versus nieformalne działania obywatelskie, społeczne**. Przy czym trzeba podkreślić, że jedynie sześciu respondentów definiując to pojęcie zaznaczyło, że organizacja pozarządowa posiada osobowość prawną i jest strukturą posiadającą pewien formalny status. Rozmówcy najczęściej jednak odwoływali się do spontanicznych działań oddolnych podejmowanych przez obywateli, wskazywali na dobrowolne formy zrzeszenia się, w ramach których realizowane są ważne dla danej grupy wspólne cele. Jak zauważył jeden z respondentów: *„to jest skupienie energii ludzi, którym nie jest wszystko jedno”*.

W wypowiedziach rozmówców często pojawiało się wyjaśnienie, że organizacja pozarządowa to struktura, instytucja bądź też grupa nieformalna, która ma cel, misję i jasną wizję tego, do czego dąży. Respondenci podkreślali, że organizację tworzą ludzie, którzy się wokół tego celu gromadzą. Rozmówcy często wskazywali na typologię trzech sektorów: administracji publicznej, biznesu i sfery pozarządowej:

„To jest organizacja która działa poza rządem, nie jest agendą rządową, nie jest przez rząd finansowana, nie podlega polityce rządowej, tylko prowadzi własną politykę w sensie nie gry politycznej, tylko w sensie „policy”; ma pomysł na to co w danej dziedzinie powinno się dziać, niezależnie od tego jaka jest formuła rządowa.”

„(...) nie jest uzależniona od administracji publicznej i biznesu.”

Z drugiej strony rozmówcy wskazywali na występującą w stosunku do administracji publicznej zależność dotyczącą głównie sfery finansowania działań oraz współzależnego i wspólnego podejmowania aktywności w ramach obszarów, w których administracja zleca organizacjom zadania do realizacji: *„My jesteśmy absolutnie zależni od rządu, bo działamy w sferach, w których rząd źle działa albo nie działa wcale, albo działa w kierunku, który wydaje nam się niesłuszny. Działamy też za pośrednictwem rządu, bo wiele rzeczy nie da się zrobić, jeśli się do tego nie zaangażuje rząd lub samorządu (...).”* Jeden z rozmówców zauważył, że proponowanie alternatywnych rozwiązań, które nie są zgodne ze stanowiskiem decydentów, może w konsekwencji prowadzić do utraty dostępu do środków publicznych. Z kolei stosowanie „miękkich” form nacisku powoduje, że nie są one przez władzę traktowane poważnie i nie mają szansy na urzeczywistnienie.

Określając czynniki i wydarzenia, które wywarły istotny wpływ na funkcjonowanie organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 roku respondenci przywoływali przykłady wydarzeń o charakterze społecznym czy historycznym, na przykład czterokrotne zorganizowanie Ogólnopolskiego Forum Organizacji Pozarządowej

wych, powstanie Forum Inicjatyw Pozarządowych, dostępność środków przedakcesyjnych, a także prawnym: ustawa o stowarzyszeniach z 1989 r., ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 r., Konstytucja z 1997 r. Pięciu respondentów wskazało na działania prowadzone przez Jerzego Hausnera, w okresie gdy kierował on pracami zespołu doradców w gabinecie Wicepremiera i Ministra Finansów, podejmując pierwsze inicjatywy na rzecz stworzenia aktu prawnego regulującego stosunki między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi (1996 rok), a także wówczas gdy pełnił obowiązki Ministra Pracy i Polityki Społecznej (październik 2001 – styczeń 2003), a następnie Wiceprezesa Rady Ministrów i Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (styczeń 2003 – marzec 2005). Trzech rozmówców wskazało na fakt powołania w lutym 1998 roku profesora Zbigniewa Woźniaka na stanowisko Pełnomocnika Premiera ds. Organizacji Pozarządowych. Mimo że po kilkunastu miesiącach urzędowania podał się on do dymisji, to w opinii respondentów stworzył klimat przyjazny dla instytucjonalizowania dialogu obywatelskiego na poziomie ogólnopolskim.

Szesnastu respondentów uznało uchwalenie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2003 roku za kluczowe wydarzenie dla funkcjonowanie sektora obywatelskiego w Polsce, przy czym jak zauważył jeden z rozmówców, z uwagi na wejście Polski do Unii Europejskiej, była ona uchwalona w ostatnim momencie: „*gdyby była trochę wcześniej wprowadzona w życie – trzy, cztery lata wcześniej, to organizacje miałyby większe możliwości przystosowania się do nowych warunków*”. Ponadto jeden z rozmówców podkreślił, że biorąc pod uwagę potrzeby organizacji i proces kształtowania relacji międzysektorowych, ustawę uchwalono zbyt późno. Inny zauważył z kolei, że przepisy ustawy jedynie komplikują życie i dzielą organizację na lepsze – posiadające status pożytku publicznego i te, które go nie posiadają. Wynika to z faktu, iż w trakcie debaty publicznej związanej z pracami nad ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie rozstrzygnięto ostatecznie czy status pożytku publicznego ma być przywilejem tylko dla nielicznych organizacji czy też ma być traktowany jako powszechny standard. Doprowadziło to do paradoksalnej sytuacji, w której status ten traktowany jest jako element stygmatyzujący.

Blisko połowa rozmówców (13 osób) uznała, że sam rok 1989 był krokiem miłowym z uwagi na zapoczątkowaną wówczas transformację ustrojową oraz uchwalenie ustawy o stowarzyszeniach. Było wówczas: „*takie poczucie, że żyjemy w wolnym kraju i w związku z tym możemy brać sprawy w swoje ręce*”.

Dziesięciu respondentów wskazało na wejście Polski do Unii Europejskiej, jako na proces, który wpisał się znacząco i mocno w krystalizowanie się środowiska pozarządowego i jego promocji. Respondenci podkreślali, że akcesja wiązała się z dostępem do środków finansowych pochodzących z funduszy unijnych oraz z implementowaniem standardów działania i dobrych praktyk. Sześciu rozmówców wskazało na dostępność środków przedakcesyjnych z programu PHA-

RE, z którą wiązało się zlecenie pierwszych dużych zadań organizacjom pozarządowym. W opinii dwojga respondentów nie można wskazać wydarzeń, które stanowiłyby kroki milowe, ponieważ kształtowanie się sektora było i jest dynamicznym procesem: *„Raczej to mi się wydaje taką mrówczą pracą w różnych dziedzinach (...)”*.

Powyższa analiza dowodzi, że respondenci prezentują raczej idealistyczny obraz trzeciego sektora, tworzono go przez ludzi mających wspólne cele i poczucie misji. Fakt, iż organizacja pozarządowa jest bytem prawnym ma zdecydowanie drugorzędne znaczenie dla liderów sektora. Zastanawiają natomiast dwie rzeczy: dość powierzchowna analiza zdarzeń uznawanych za „kroki milowe” dla funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce oraz odwoływanie się prawie wyłącznie do faktów powszechnie znanych, nawet dla przeciętnego działacza społecznego.

2. Role organizacji pozarządowych

Wypowiedzi respondentów wskazują na korzystną w ostatnich latach tendencję, polegającą na dostrzeganiu przez administrację publiczną działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe. W opinii rozmówców, ważnym czynnikiem determinującym te zmiany jest profesjonalizacja trzeciego sektora, co wpływa na jakość współpracy międzysektorowej i jej efektywność:

„Na początku współpraca z samorządem była słabsza. (...) A w tej chwili ewoluujemy bardziej w kierunku współpracy z samorządem, czy tak naprawdę wspierania samorządu. Trudno powiedzieć na ile jest to nasza wewnętrzna przemiana, a na ile samorząd jest bardziej otwarty na współpracę w tej chwili.”

„pewnie część organizacji nabrała pewności siebie, jeśli chodzi o krytykowanie władzy, o domaganie się swojego miejsca w procesie decyzyjnym.”

Rozmówcy podkreślali jednak, że organizacje pozarządowe wciąż nie są traktowane przez jako równoprawny partner przez administrację publiczną: *„To jest wyraźne, że po stronie administracji jest takie dowartościowanie i administracja zaczyna dostrzegać korzyści ze współpracy i to wykorzystuje, ale na zasadzie że to pomaga a nie, że jest wartościq.”*

Przeprowadzone badania pozwalają na skonstruowanie typologii ról odgrywanych przez organizacje pozarządowe w stosunku do państwa. Rozmówcy najczęściej wskazywali (26 wskazań) na **rolę realizatora usług społecznych**, którą można też określić jako rolę zleceniodawcy, ponieważ polega ona na wykonywaniu zadań zleczanych przez administrację publiczną na rzecz bezpośrednich beneficjentów. W wypowiedziach respondentów pojawiały się także takie określenia jak rola służebna, rola zadaniowa, rola dostawcy usług dla ludno-

ści. Na podstawie wypowiedzi respondentów można odtworzyć funkcjonowanie dwóch mechanizmów – z jednej strony administracja publiczna sama „oddaje pola” – zlecając zadania, które nie są dla niej wygodne lub takie, które organizacje zrealizują efektywniej i lepiej niż instytucje publiczne. Z drugiej strony, organizacje same przejmują realizację zadań w obszarach, w których państwo nie działa, bądź też działa niesprawnie lub źle.

„Mam wrażenie, że organizacje pozarządowe służą przede wszystkim wykonywaniu trudnych zadań, takich, które nie do końca są wygodne czy możliwe do zrealizowania przez podmioty administracji publicznej. Z jednej strony, jest to spychanie takich bardzo trudnych zadań na organizacje, druga – to jest taki trochę listek figowy. Jeżeli ktoś gdzieś działa, to administracja publiczna może to wesprzeć na zasadzie „chleba i igrzysk”, tak, zapewnienia jakiś tam środków, wszystkim pomagamy, wszystkich wspieramy.”

Rozmówcy wskazywali też na **rolę rzecznicy** (22 wskazania), która polega na reprezentowaniu interesów określonych grup społecznych: *„Rola rzecznicza to taka, która prowadzi do tego, że organizacje są zasadniczo takim pasem transmisyjnym między potrzebami społecznymi a samorządem i doradzają w wyborze drogi.”* Rola ta polega także na organizowaniu i koncentrowaniu podejmowanych działań, najczęściej poprzez tworzenie federacji i organizacji parasolowych, co w konsekwencji prowadzi do tworzenia mechanizmów wywierania wpływu: *„ (...) organizacje zaczęły tworzyć swoje struktury federacyjne. W związku z tym lepiej potrafią skanalizować swoje dążenia w jakby jeden głos.”*

Respondenci wyróżnili też **rolę polegającą na monitorowaniu działań administracji publicznej** (20 wskazań), pełnioną przez organizacje strażnicze. Jak podkreślali rozmówcy, działalność tych organizacji jest istotnym czynnikiem kontroli społecznej, przy czym odgrywanie tej roli przez organizacje w różnych sferach życia publicznego nie leży w interesie władzy. Instytucje publiczne nie są bowiem zainteresowane, by wskazywano na nieprzejrzyste procedury, niejasne mechanizmy działania oraz popełniane przez nie błędy. Respondenci wskazywali na znaczenie monitoringu w szczególności w takich obszarach jak ekologia, prawa człowieka, legislacja czy ochrona zdrowia.

„powstały organizacje, które zaczęły monitorować działania administracji publicznej i na poziomie ogólnopolskim i lokalnym. Oczywiście pierwsze, które to robiły, to były organizacje ekologiczne, które jakby to mają już zakodowane w swojej misji, w sposobie działania. Ale zaczęły się też pojawić inne, które to czyniły, zwłaszcza w momencie kiedy takie dość ewidentne stało się zagrożenie korupcją z powodu bliskiego styku biznesu i polityki w Polsce”.

W toku wywiadu 17 respondentów wyróżniło **rolę ekspercką (innowacyjną)**. Rola ta jest pełniona przez *think-tanki*, czyli niezależne ośrodki zajmujące się badaniami i analizami dotyczącymi spraw publicznych. Do celów działalności *think tanków* należy także poszukiwanie sposobów rozwiązania problemów społecznych

i udział w publicznej debacie. Rola organizacji eksperckich polega więc na dostarczaniu administracji publicznej niezależnej wiedzy oraz na ukazywaniu możliwych rozwiązań na podstawie rzetelnej analizy:

„W tej chwili coraz bardziej rozwijającą się rolę jest rola ekspercka, ponieważ organizacje zaczynają świadczyć coraz bardziej wyspecjalizowane usługi na rzecz administracji poprzez ekspertyzy, ale też na przykład poprzez szkolenia, których jest coraz więcej.”

W opinii respondentów, **na odgrywanie poszczególnych ról wpływają dwa istotne czynniki – sfera, w której dana organizacja działa oraz zasięg jej funkcjonowania**. Istotne znaczenie ma także **aspekt finansowania jej działalności**. Organizacje odgrywające role ekspercką i monitorującą mają najczęściej charakter dużych organizacji ogólnopolskich, które koncentrują swoje działania na takich sferach jak ekologia, prawa człowieka, legislacja czy ochrona zdrowia. Jak słusznie zauważył jeden z respondentów: *„Monitoring to jest coś, co z coraz większą odwagą organizacje robią i nie boją się tego robić, ale też na poziomie lokalnym to wygląda dość słabo, bo w małym środowisku ludzie się znają, a strażnictwo, to jest kwestia wysyłania zapytań i próba sprawdzania czy wszystko jest „ok.”, a to wiąże się z konfliktem. To nie jest u nas naturalnie postrzegane, że ktoś się przygląda pracy czyjejś, zwłaszcza sektora publicznego.”* W przypadku organizacji typu *watch-dog* nie powinno być mowy o finansowaniu ich działalności ze środków publicznych. Z kolei w odniesieniu do działalności organizacji eksperckich nie jest to już tak oczywiste, ponieważ z uwagi na zapotrzebowanie na wiedzę dostarczaną przez *think-taki*, administracja może chętnie współfinansować realizowane przez nie projekty. Pozostaje jedynie pytanie o zachowanie obiektywnego spojrzenia i utrzymanie niezależności.

W opinii rozmówców, organizacje świadczące usługi społeczne to zdecydowanie częściej małe struktury działające lokalnie, które z racji wykonywanych zadań funkcjonują najbliżej beneficjentów. Organizacje odgrywające rolę realizatorów usług najczęściej też współpracują z administracją samorządową i są przez nią finansowane. Zdaniem respondentów, większość organizacji pełniących tę rolę, wykonuje zadania publiczne z zakresu pomocy społecznej, edukacji i ochrony zdrowia. Z kolei w przypadku organizacji rzeczniczych obserwuje się tendencję centralizacji i federalizacji, co zdaniem rozmówców wpływa korzystnie na efektywność podejmowanych akcji. Działalność rzecznicza kierowana jest do konkretnych grup beneficjentów, którzy z racji swojej sytuacji nie mogą sami dochodzić swoich praw. Tutaj udział środków publicznych w finansowaniu działalności jest również znaczny.

Respondenci pytani o **role jakie organizacje pozarządowe powinny pełnić w stosunku do państwa (role idealne)**, zgodnie twierdzili, że najważniejszą rolą organizacji jest **rola wspólnototwórcza** w stosunku do społeczeństwa. Polega ona na aktywizowaniu obywateli. Jest to: *„dawanie ludziom poczucia wspólnoty”*, budowanie *„zorganizowanego i silnego społeczeństwa obywatelskiego”* i *„tożsamości*

w małych społecznościach.” Respondenci mówiąc o pożądanym rolach często odwoływali się do modelu idealnego państwa, w którym urzeczywistniona byłaby zasada pomocniczości, a instytucje administracji publicznej traktowałyby współpracę z organizacjami pozarządowymi jako naturalny element międzysektorowych relacji. Zdaniem rozmówców odgrywanie idealnych ról związane byłoby także z istnieniem spontanicznego, oddolnego ruchu obywatelskiego. W opinii respondentów, organizacje powinny wykonywać zadania publiczne w wielu obszarach – wszędzie tam, gdzie chcą się realizować i uważają, że ich działalność jest potrzebna, a nie tam gdzie pozwala na to administracja. W celu otrzymywania środków na realizację zadań, organizacje niejednokrotnie dostosowują prowadzone działania do wizji narzucanej przez instytucje publiczne. Prowadzi to do paradoksalnej sytuacji, polegającej na tym, że realizowane są projekty, na które administracja przekazuje środki, a nie takie, które w opinii organizacji pozarządowych należałoby realizować. *„Organizacje powinny zaspokajać potrzeby jakie mają obywatele, bez takiego założenia że my – administracja, zlecamy usługi, a wy – organizacje je bierzecie.”* Narusza to funkcjonowanie fundamentalnej zasady niezależności organizacji obywatelskich.

Odpowiedź na pytanie dotyczące ról jakie organizacje mogłyby pełnić przy uwzględnieniu aktualnych uwarunkowań społeczno-prawnych, nastęrczała respondentom trudności. Najczęściej utożsamiali oni te role z pożądanymi w stanie idealnym lub zaznaczali, że organizacje powinny odgrywać te, które pełnią obecnie, z tą różnicą, że miałyby być traktowane przez administrację publiczną jako równoprawny partner.

Fakt, iż respondenci wskazywali na role możliwe do sklasyfikowania w ramach pewnej typologii jest wyraźnym sygnałem, iż trzeci sektor w Polsce okrzepł. Bardzo istotna wydaje się też konstatacja dotycząca znaczenia roli wspólnototwórczej. Z jednej strony wskazuje ona na istnienie niezaspokojonych potrzeb społecznych, a drugiej na poczucie liderów sektora, że „tkana społeczna” w Polsce wymaga wzmocnienia.

3. Wywieranie wpływu na procesy decyzyjne

Na pytanie czy organizacje pozarządowe wywierają wpływ na procesy decyzyjne jedynie trzech respondentów odpowiedziało, że zdecydowanie nie. W opinii pozostałych, **organizacje wywierają wpływ**, ale z ich wypowiedzi wynikało, że **kwestia ta nie jest jednak oczywista i jednoznaczna**. Rozmówcy wskazywali na wydarzenia, które świadczą o sukcesach w tym zakresie. Najczęściej przywoływanymi przykładami było uchwalenie ustawy o działalności pożytku publicznego

i o wolontariacie¹, wprowadzenie mechanizmu 1%², zmiany w zakresie podatku VAT³ czy zachowanie w niezmienionym kształcie ustawy o fundacjach⁴. Zdaniem 16 respondentów, sukcesy organizacji w tym zakresie są dostrzegane przez opinię publiczną. Jak zauważył jeden z rozmówców: „Jeśli się patrzy z zewnątrz, to pytanie jest takie, czy porażki i zwycięstwa są tak samo postrzegane, bo bardzo często jeśli się patrzy z zewnątrz, my jesteśmy postrzegani jako kolejne ministerstwo, kolejna przybudówka, kolejny resort. Wygrali 1 procent, wygrali ulgę, to znaczy znowu jakaś grupa coś sobie wywalczyła i wtedy sukces nas może nie być odbierany jako sukces z zewnątrz. Takim sukcesem na zewnątrz niewątpliwie, i to dzięki mediom, to była ustawa o finansach publicznych. To, co się działo w mediach i pod tym naporem władza w pół roku prowadzi nowelizację, to znaczyło o sile i determinacji. Ale to bardziej niż sektor zadziałał medialny szum.”

Rozmówcy zaznaczali, że nie można mówić o funkcjonowaniu zinstytucjonalizowanych mechanizmów wywierania wpływu: „(...) mechanizmy jakieś są, ale najczęściej nieformalne”. Wskazywali na indywidualne kontakty liderów poszczególnych organizacji z decydentami, lobbying, działania na zasadzie „pospolitego ruszenia”, a nie działania systemowe. **W opinii respondentów, skuteczny wpływ wiąże się z utrzymywaniem osobistych kontaktów i posiadaniem znajomości, a nie z prowadzeniem instytucjonalizowanego dialogu.**

„Wydaje mi się, że nie tyle organizacje pozarządowe, co liderzy tych organizacji. I to jest charakterystyczne, bo w wielu organizacjach są bardzo silne osobowości, wielu silnych liderów. I to ci liderzy mieli realny wpływ na przełomie tych osiemnastu lat na te zmiany. Organizacje dopiero na którymś tam kolejnym miejscu”.

„W dużej mierze na tym niestety to polega, ale to się odbywa przez tak zwanych liderów sektora. Na takim szczeblu legislacyjnym oczywiście. I absolutnie decydujące znaczenie ma to, jakie kto ma nazwisko.”

Respondenci podkreślali również, że **coraz większa liczba organizacji pozarządowych w Polsce działa wyłącznie we własnym interesie, pomijając** dążenia szerszych grup społecznych i innych organizacji. Rozmówcy wskazywali na

- 1 Do najczęściej wymienianych korzyści wynikających z uchwalenia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie można zaliczyć: operacjonalizację zasady pomocniczości, zdefiniowanie pojęcia „organizacja pozarządowa”, prawne uregulowanie instytucji wolontariatu oraz utworzenie Rady Działalności Pożytku Publicznego.
- 2 Wprowadzenie możliwości przekazania 1% podatku dochodowego przez osobę fizyczną na rzecz organizacji pożytku publicznego.
- 3 Przywrócenie możliwości samodzielnego rozliczania się z podatku VAT oddziałów osoby prawnej będącej organizacją pozarządową posiadającą status pożytku publicznego.
- 4 Odrzucony projekt rządowy przewidywał między innymi ograniczenie swobody fundatora, wymóg rezerwowania środków niezbędnych do pokrycia likwidacji fundacji oraz w przypadku fundacji prowadzących działalność gospodarczą – wymóg przeznaczenia na nią środków pieniężnych o wartości nie mniejszej niż 20 tysięcy złotych.

proces polaryzacji czy też oligarchizacji sektora, w wyniku którego jedynie duże organizacje, mające w swych szeregach znanych liderów są w stanie wpływać na decydentów. Małe organizacje nie mają siły przebicia, a jeśli nawet coś udaje im się osiągnąć, to niejako przy okazji – gdy duże organizacje „ugrywają coś dla siebie”.

Aż 23 respondentów podkreśliło **znaczenie osobistych kontaktów z posłami**, a 7 z nich wyraziło opinię, że najskuteczniejszym mechanizmem wywierania wpływu jest **wejście przedstawiciela organizacji do świata polityki**: „*Tam gdzie jest „pozarządówka marki pozarządówka”, czyli tam gdzie nie ma żadnego posła czy żadnego radnego, to można sobie stukać, pukać i pisać.*”

Rozmówcy podkreślali, że próbą instytucjonalizacji działań było powołanie Rady Działalności Pożytku Publicznego⁵ (10 wskazań) oraz Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi⁶ (6 wskazań). Na przestrzeni ostatnich lat znaczenie ma także działalność *Think-tanków*, które upubliczniają ekspertyzy i raporty z badań, a także federalizacja w obrębie sektora: „*Te związki organizacji funkcjonują dobrze. Jest ich co najmniej kilka i to dość ważnych. Zabierają głos w sprawach istotnych dla sektora.*” W wyniku tych procesów, dialog instytucjonalizuje się i staje się odpersonifikowany.

Respondenci wyrażali zdecydowanie **negatywne opinie na temat skuteczności udziału przedstawicieli organizacji w konsultacjach społecznych**. Wskazywali na fasadowość działań administracji – nie korzystanie z ustaleń, zbyt późne informowanie o możliwości udziału w konsultacjach: „*Jeśli na konsultacje międzyresortowe mamy dwie godziny, to ja się pytam, jakim trzeba być mocarzem, żeby znać całe prawodawstwo i wyłapać wszystkie knoty (...) Konsultacja jest przyjęta w tym państwie jako podanie do informacji, a podanie do informacji to nie jest konsultacja. I tutaj mamy ogromne pole do przeorania.*” W opinii respondentów udział organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych to gra pozorów: „*te uwagi gdzieś grzęzną. Generalnie administracja ma swoją wizję i raczej kiepsko to się przekłada na konkretne decyzje, na modyfikację tych programów.*”

Zdaniem rozmówców, pozorność w tym zakresie prowadzi do rezygnacji i braku wiary w możliwości jakie niosą konsultacje, ponieważ ogromny wysiłek nie przekłada się na wymierne rezultaty. Przedstawiciele sektora są zniechęceni udziałem w fasadowych konsultacjach, które pochłaniają czas, a nie prowadzą do za-

5 Rada Działalności Pożytku Publicznego jest organem opiniodawczo-doradczym i pomocniczym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Jej członków powołuje i odwołuje minister. RDPP została powołana dnia 27 listopada 2003 r. Kadencja Rady trwa 3 lata, jednak pierwsza trwała 2 lata.

6 Parlamentarny Zespół do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi powstał w kwietniu 2006 roku. Od grudnia 2008 roku nosi on nazwę Parlamentarnego Zespołu do spraw Dialogu Obywatelskiego. Zespół wspiera działania organizacji pozarządowych oraz jest forum przepływu informacji między działaniami rządu i parlamentu a organizacjami.

mierzonych celów. Kończąc ten wątek, warto zwrócić uwagę na wypowiedź jednej z respondentek: „wiele osób ma negatywną ocenę procesu konsultacji społecznych, w których biorą udział organizacje pozarządowe, dlatego że się spodziewają nie wiadomo czego. Jeśli organizacje mają przekonanie, że konsultacje społeczne to jest proces, w którym moje zdanie zostanie uwzględnione, to nie mogą się spodzie niczego innego jak rozczarowania. A przecież ktoś, kto podejmuje decyzję, polityczną i każdą inną, tylko zbiera głosy i konsultuje zmiany wprowadzając je bądź nie.”

Powyższa analiza wskazuje na brak zinstytucjonalizowanych form dialogu Obywatelskiego w Polsce. Nawet jeżeli na przestrzeni ostatnich lat podejmowane są próby jego implementacji, to wśród liderów sektora pozarządowego ugruntowało się przekonanie, że jedynie indywidualne kontakty z decydentami i nieformalny lobbing przynoszą zamierzone skutki. W opinii respondentów, potwierdzeniem tego stanu jest także fasadowość konsultacji społecznych. Analiza zebranego materiału wskazuje jednak, że liderzy sektora nie rozumieją istoty procesu konsultacji. Błędnie zakładają bowiem, że ich opinie powinny być zawsze uwzględniane.

4. Perspektywy międzysektorowych relacji

Do czynników, które utrudniają międzysektorowe relacje i przeszkadzają w odgrywaniu ról, rozmówcy zaliczali **brak zaufania ze strony administracji publicznej do organizacji pozarządowych**: „My się nawzajem nie rozumiemy. (...) nie ma takiego jednoznacznego sygnału, do czego właściwie te organizacje są potrzebne.”; **centralizację i biurokratyzację działań oraz obawę o „oddanie pola”**. W opinii respondentów, urzędnicy wciąż nie mogą pogodzić się z faktem iż organizacje niejednokrotnie są w stanie realizować zadania lepiej, taniej i efektywniej niż instytucje państwowe. Pracownikom administracji publicznej towarzyszy irracjonalna obawa, że mogą okazać się niepotrzebni oraz że osoby pracujące społecznie w rzeczywistości chcą zająć ich miejsca pracy. Rozmówcy podkreślali też, że nie udało się dotychczas wypracować kultury współpracy międzysektorowej: „U nas jest taka twierdza administracyjna, którą trudno naruszyć. Jest też coś takiego, że w gruncie rzeczy nie jesteśmy im aż tak bardzo potrzebni. Oni wiedzą, że tak wypada, że jesteśmy w Unii, a w Unii tak się robi, ale nie ma takich dobrych nawyków.”

Wszyscy respondenci zgodnie podkreślali, że **brak środków na bieżącą działalność oraz trudności w ciągłości finansowania** to najistotniejsze problemy organizacji pozarządowych w Polsce. Respondenci zwracali też uwagę na **problemy kadrowe** – wykwalifikowani specjaliści odchodzą z uwagi na niskie zarobki oraz niepewne perspektywy zatrudnienia. Organizacje dla wielu osób są jedynie pomostem do dalszej kariery zawodowej. Jak zauważył jeden z respondentów: „Ja mam kadrę wykszoloną, wykształconą i przygotowaną. Robimy dobrą

robotę, a środki mam zabezpieczone do końca marca przyszłego roku. I ja nie wiem co będzie i ludzie też nie wiedzą, bo ja mogę przyjść 1 kwietnia i zamknąć agencję na klucz i to nie będzie Prima Aprilis, bo nie będzie finansów. Nie ma ciągłości finansowania.”

Ośmiu respondentów podkreśliło, że bardzo szkodliwe dla organizacji pozarządowych jako podmiotów zatrudniających jest pokutujące przeświadczenie, że praca w trzecim sektorze musi być wyłącznie *non profit*. Znajduje to odzwierciedlenie w warunkach finansowania projektów ustalanych przez grantodawców, którzy przewidują przeznaczenie środków na realizację zadania, ale niekoniecznie na wynagrodzenia dla kadry. Tymczasem rozmówcy podkreślali, że dla wielu osób trzeci sektor jest pracodawcą i należy ostatecznie pożegnać się z mitem pracy za darmo lub po kosztach. Jak zauważył jeden z respondentów: „organizacje w końcu powinny zacząć się cenić” i dążyć do rzetelnej wyceny świadczonej na ich rzecz pracy.

Trudności nastręczają też **skomplikowane procedury prawne** – długotrwała procedura rejestracyjna oraz prowadzenie księgowości. Zdaniem respondentów, uproszczenia wymagają liczne przepisy, w tym przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego.

„Małym organizacjom powinno się ułatwić działalność. Tam ludzie nie mają czasu na papiery, procedury, czytanie ustawy, prowadzenie księgowości i rachunkowości. Oni po prostu chcą się zaangażować. (...) Jest też kwestia uproszczenia prawa związanego z rejestrowaniem stowarzyszeń. Moim zdaniem, dla organizacji hobbistycznej rejestracja w Krajowym Rejestrze Sądowym, która trwa trzy miesiące to jest trochę za dużo. Brakuje takiej mikro formy.”

Paradoksalnie zagrożeniem dla funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce jest dostępność środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Na problem ten wskazało aż 7 respondentów. Organizacje, które korzystają ze środków unijnych to „pożeracze grantów”, przekształcające się z czasem w „struktury para administracyjne”. Jak zauważył jeden z rozmówców: „pieniądze europejskie są patologizujące w tak dużej skali.”

Respondenci podkreślali, że **w społeczeństwie polskim nie ma naturalnej chęci zrzeszania się i działania na rzecz wspólnej sprawy**⁷. Aż 26 respondentów zauważyło, że ruch obywatelski wymaga w Polsce wzmocnienia. Zdaniem respondentów sektor obywatelski w Polsce wymaga podjęcia działań w zakresie edukacji obywatelskiej, budowy wizerunku i tożsamości, tak by był mocny i skon-

7 Jak wynika z badań przeprowadzonych w 2004 roku przez Centrum Badań Opinii Społecznej, ponad połowa Polaków (56%) uważa, że obecnie trzeba być bardziej wrażliwym i gotowym do pomocy innym ludziom, ponad jedna trzecia (35%) twierdzi jednak, że należy bardziej koncentrować się na walce o swoje sprawy nie zważając na innych. W ciągu ostatnich dwóch lat zmniejszył się (o 5 punktów) odsetek osób deklarujących wartości prospołeczne. (Czy Polacy są społecznikami? Komunikat z badań, CBOS, Warszawa luty 2004, www.cbos.pl)

solidowany: „*To jest problem bardzo poważnego zaniedbania po 1989 roku ze strony kolejnych ekip rządzących, konieczności podjęcia działań, które sprzyjałyby aktywizacji społecznej i obywatelskiej.*”

Powyższa analiza dowodzi, że przeszkodą dla prawidłowych relacji międzysektorowych jest wciąż wiele trudnych kwestii, leżących zarówno po stronie administracji publicznej jak i wynikających z postaw samych organizacji pozarządowych. Najistotniejszym wnioskiem jest jednak zdiagnozowana w toku badań stagnacja polegająca na zanikaniu postaw prospołecznych wśród obywateli oraz na niechęci do zrzeszania się.

Wnioski i rekomendacje

Z raportu wyłania się interesujący obraz samoświadomości ludzi od lat blisko związanych z sektorem pozarządowym. Z jednej strony, prezentują oni idealistyczny obraz trzeciego sektora, stworzonego przez ludzi mających wspólne cele i poczucie misji, niekoniecznie w ramach sformalizowanej struktury posiadającej osobowość prawną. Fakt, iż żaden z respondentów nie odwołał się do definicji zawartej w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸ stanowi bardzo istotną konstatację. Mimo że na przestrzeni ostatnich lat można zaobserwować wyraźną tendencję do tworzenia ram prawnych dla funkcjonowania organizacji obywatelskich w Polsce, to jednak liderzy sektora definiują je poprzez pryzmat nieformalnych, oddolnych i spontanicznych działań społecznych.

Z drugiej strony, trzeci sektor paradoksalnie jest coraz bardziej wyalienowany ze środowiska, w którym wyrastał – ze społeczeństwa obywatelskiego. Otóż zrealizowane badania wskazują na pewną słabość dotyczącą samoświadomości liderów sektora. Wyróżniając wydarzenia, które miały istotny wpływ na funkcjonowanie organizacji pozarządowych w Polsce, wskazywali oni na powszechnie znane fakty, takie jak transformacja ustrojowa, uchwalenie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie czy wejście Polski do Unii Europejskiej. Jedyń dwaj respondenci dokonali pogłębionej analizy wydarzeń historycznych, wskazując na przykład na pierwsze próby instytucjonalizacji działalności obywatelskiej w Polsce na początku lat 90`tych XX wieku, związane z utworzeniem Krajowej Rady Organizacji Pozarządowych KROP oraz Forum Fundacji Polskich. Zwrócili też uwagę na konsekwencje dla organizacji pozarządowych wynikające z powodzi, która objęła

8 Zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organizacjami pozarządowymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia.

rozległe tereny Polski w lipcu 1997 roku. Po pierwsze, była ona sprawdzianem dla wielu inicjatyw obywatelskich, po drugie na likwidowanie jej skutków przekazano między innymi środki, które miały wspierać infrastrukturę powstającego wówczas sektora. Nagłe przesunięcie tych funduszy doprowadziło do problemów finansowych wielu organizacji.

Respondenci wyróżnili w toku badań kilka ról pełnionych przez organizacje pozarządowe – rolę realizatora usług społecznych (zleceniodawcy), rolę rzeczniczą, rolę polegającą na monitorowaniu działań administracji publicznej oraz rolę ekspercką. Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę na dwie bardzo istotne konstatacje dotyczące relacji międzysektorowych w odniesieniu do ról odrywanych przez organizacje społeczne. Po pierwsze, w opinii liderów sektora, organizacje te wciąż nie są traktowane przez administrację publiczną jako równoprawny partner. Po drugie, można zaobserwować tendencję polegającą na tym, iż w celu otrzymania środków na realizację zadań, organizacje dostosowują prowadzone działania do wizji narzucanej przez instytucje publiczne. Prowadzi to do naruszenia fundamentalnej dla funkcjonowania trzeciego sektora zasady niezależności. Warto zaznaczyć, że najważniejszą rolą jaką organizacje pozarządowe powinny pełnić w stosunku do społeczeństwa jest **rola wspólnototwórcza**, polegająca na pobudzeniu spontanicznego i oddolnego ruchu obywatelskiego w państwie, w którym urzeczywistniona byłaby zasada pomocniczości.

Zrealizowane badania wskazują, że liderzy sektora mają poczucie ograniczonego wpływu organizacji pozarządowych na procesy decyzyjne, zarówno na szczeblu centralnym jak i samorządowym. Mimo iż rozmówcy wskazywali na wydarzenia, które świadczą o sukcesach w tym zakresie, nie można mówić o funkcjonowaniu w Polsce zinstytucjonalizowanych mechanizmów wywierania wpływu. Cztery czynniki są tu niezwykle istotne. Po pierwsze, o skuteczności działań decydują przede wszystkim silni i rozpoznawalni liderzy sektora, a nie organizacje, które w których działają. Po drugie, efektywny wpływ wiąże się z utrzymywaniem osobistych kontaktów i posiadaniem znajomości, a nie z prowadzeniem instytucjonalizowanego dialogu. Po trzecie, w Polsce nasila się proces polaryzacji sektora, w wyniku którego jedynie duże organizacje, mające w swych szeregach znanych liderów są w stanie wpływać na decydentów. Po czwarte zaś, podejmowane próby instytucjonalizacji sektora związane w szczególności z powołaniem Rady Działalności Pożytku Publicznego nie są satysfakcjonujące z uwagi na utrwalanie w działaniach RDPP mechanizmu oligarchizacji sektora oraz ze względu na sposób powoływania jej członków. W opinii respondentów najskuteczniejszym mechanizmem wywierania wpływu jest wejście przedstawiciela organizacji do świata polityki. Jest to kolejny przykład wskazujący na ograniczoną samoświadomość liderów sektora oraz zaburzone postrzeganie relacji „my” – „oni”.

Badania dowodzą, że w Polsce nie ma dobrych praktyk w odniesieniu do prowadzenia konsultacji społecznych. Respondenci zgodnie wskazywali na fasado-

wość działań administracji i zbyt późne informowanie o możliwości udziału w nich. Nie korzystanie z ustaleń jest przyczyną rozczarowania wśród przedstawicieli organizacji pozarządowych. Badania dowodzą jednak, że liderzy sektora niekoniecznie właściwie rozumieją istotę procesu konsultacji. Nie zdają sobie bowiem sprawy z faktu, że ich opinie stanowią jedynie głos w dyskusji, który może lecz nie musi zostać uwzględniony oraz że to nie oni ponoszą odpowiedzialność za podejmowane decyzje.

W odniesieniu do czynników, które utrudniają międzysektorowe relacje trzeba zauważyć, że badania pozwoliły nie tylko na uporządkowanie dotychczas powszechnie znanych, ale także zidentyfikowanie nowych, istotnych czynników, utrudniających międzysektorowe relacje. Od lat mówi się o braku zaufania do partnerów społecznych oraz centralizacji i biurokratyzacji administracji publicznej. Problemem jest także brak ciągłości finansowania, niestabilność zatrudnienia w trzecim sektorze oraz fluktuacja kadry. Badania pozwalają ponadto na wyróżnienie problemu polaryzacji i oligarchizacji sektora obywatelskiego w Polsce, przekształcanie się dużych organizacji w „łowców grantów” w wyniku dostępu do środków strukturalnych Unii Europejskiej, a także utrwalone w opinii publicznej przekonanie o niedochodowym charakterze pracy w trzecim sektorze.

Analiza wyników badań wskazuje także na inny bardzo istotny problem. Trzeci sektor w Polsce nie ma wizerunku, a samoświadomość przedstawicieli organizacji pozarządowych jest bardzo ograniczona. Próbując ustalić przyczynę tego fundamentalnego problemu, można odwołać się do opinii jednego z respondentów. Jego zdaniem, w okresie kształtowania sektora obywatelskiego w Polsce, nie wystąpiła faza konfliktu między społeczeństwem a władzą (między organizacjami a administracją publiczną). Jego zaistnienie przyczyniłoby się do wyraźnego określenia stanowisk, zbudowania tożsamości organizacji pozarządowych oraz jasnego zdefiniowania wzajemnych relacji.

Znamienne jest także, że badani znacznie częściej szukali czynników utrudniających międzysektorowe relacje po stronie administracji, niż po stronie sektora obywatelskiego. Ci, którzy „bili się w piersi”, wskazywali na to, że organizacje wciąż nie są profesjonalnym partnerem dla instytucji publicznych, realizują partykularne interesy i nie potrafią działać na rzecz urzeczywistnienia wspólnych celów, krytykując politykę państwa, nie proponują konstruktywnych rozwiązań, uzależniają się od środków publicznych, ulegają komercjalizacji i nie potrafią uporać się z problemem nadreprezentacji dużych organizacji warszawskich.

Wychodząc od sformułowanych powyżej wniosków można przedstawić kilka istotnych rekomendacji, choć mogą się one wydawać trudne do zrealizowania. Przede wszystkim konieczne jest podjęcie kolejnej próby przygotowania narodowej strategii rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Podobnych dokumentów w historii sektora pozarządowego w Polsce powstało co prawda kilka, ale należy przemyśleć i zbudować nową strategię. Powinna ona nie tylko obejmować działa-

nia zmierzające do doraźnego wsparcia organizacji pozarządowych, ale przede wszystkim formułować solidny komponent edukacyjny. W społeczeństwie polskim niezbędne jest bowiem prowadzenie „pracy u podstaw”, a więc działań na rzecz edukacji obywatelskiej. Na początku lat 90-tych ze względów oszczędnościowych zlikwidowano w szkołach kółka zainteresowań, kluby uczniowskie i zajęcia dodatkowe. Trudno obecnie oczekiwać, by najmłodszy obywatel potrafił angażować się i organizować oraz działać we wspólnej sprawie. Działania na rzecz edukacji obywatelskiej powinny być powiązane z reformą szkolnictwa i systemu nauczania. Aktualna sytuacja społeczno-polityczna w Polsce sprzyja podjęciu działań w tym zakresie, ponieważ będący obecnie u władzy rząd, wielokrotnie podkreślał, że zależy mu na aktywizacji obywateli i wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego. Trzeci sektor powinien zmobilizować się i wywierać zdecydowaną presję na decydentów, aby obietnice wyborcze przybrały realny kształt.

Skuteczny nacisk na rząd i wypracowanie narodowej strategii rozwoju społeczeństwa obywatelskiego nie powiodą się, jeżeli organizacje nie będą reprezentować swoich interesów. Stan wiedzy o inicjatywach podejmowanych na szczeblu rządowym lub wysokim szczeblu samorządowym jest niezadowalający. Wiele organizacji nie ma świadomości, że inne robią coś w ich imieniu, a to uniemożliwia debatę i wypracowywanie wspólnych stanowisk. Organizacje pozarządowe nie reprezentują interesów społecznych, ale oczekując poparcia społecznego dla własnych dążeń nie powinny zaniedbywać kwestii ogólnego społecznego zrozumienia. Trzeciemu sektorowi brakuje paradoksalnie odpowiednich kanałów i sposobów sygnalizowania społeczeństwu, czym się zajmują tworzące go organizacje i co kieruje podejmowanymi przez nie działaniami. To z kolei czyni ich poparcie społeczne wątpliwym. Organizacje powinny wypracować nowe metody komunikacji ze społeczeństwem.

Podjęcie działań naprawczych wymaga niski stan kultury prawnej wewnątrz sektora oraz nieznanostwo procedur i instytucji pozwalających na wpływanie na procesy decyzyjne. Skuteczny i efektywny wpływ w Polsce gwarantują póki co kontakty osobiste z politykami i urzędnikami. Co więcej, liderzy organizacji mają poważne trudności z określeniem relacji „my – organizacje obywatelskie” – „oni – administracja publiczna” oraz wyraźną skłonność do transpozycji. Skoro wśród czołowych przedstawicieli środowiska pozarządowego można zaobserwować tak wyraźną skłonność do transpozycji, to w odniesieniu do przeciętnego człowieka utożsamiającego się z trzecim sektorem, sprawa ta wygląda zapewne znacznie gorzej.

W opinii respondentów, najlepszym sposobem wywierania wpływu na procesy decyzyjne jest wejście przedstawiciela organizacji do świata polityki. W praktyce społecznej niejednokrotnie można spotkać się z sytuacją, w której przewodniczący rady miejskiej, jest równocześnie prezesem organizacji pozarządowej i lokalnym biznesmenem. Trzeba wobec tego zadać pytanie: czy trzeci sektor w Polsce ma tożsamość?

Organizacjom nie tylko brakuje wiedzy o mechanizmach wywierania wpływu, ale same przejawiają niechęć do ich wykorzystywania, utrwalając tym samym nietransparentną i szkodliwą praktykę kularowych uzgodnień i pseudo-konsultacji. Sektor powinien pracować nad samym sobą i kultywować odpowiednie standardy działania, jeśli zależy mu na własnym wizerunku i efektywnym udziale w procesach decyzyjnych.

Oczywiście stworzenie i wprowadzenie w życie narodowej strategii rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, czy zmiana świadomości ludzi działających w sektorze pozarządowym nie dokonają się łatwo i prędko. Co za tym idzie, nie przyniosą one szybkiego efektu w postaci zwiększających się możliwości wpływania na procesy decyzyjne. Można jednak podjąć szereg doraźnych kroków, które będą sprzyjać głębszym zmianom. Zły przepływ informacji dotyczących procesów decyzyjnych, to nie tylko efekt niewydolnego działania administracji publicznej, ale także wynik zaniedbania samych organizacji. Wśród osób biorących czynny udział w konsultacjach, uzgodnieniach, czy też bezpośrednio w podejmowaniu decyzji istotnych z punktu widzenia sektora, brakuje świadomości tego, że powinni oni możliwie szeroko przekazywać informacje o procedurach, w których uczestniczą.

Media w Polsce odgrywają niewielką rolę w budowaniu kapitału społecznego i kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Niewiele pojawia się w nich pozytywnych informacji na temat działalności organizacji pozarządowych. Wynika to w dużej mierze z traktowania mediów prywatnych przez ich właścicieli jako podmiotów, których jedynym celem jest zysk. Również media publiczne nie odgrywają roli, jaka powinny spełniać w tej kwestii. Nie wydaje się, aby zmiany legislacyjne były tu skutecznym lekarstwem. Nie pozostaje nic innego jak bpośrednia systematyczna praca organizacji pozarządowych mająca na celu zwiększanie wiedzy i zrozumienia mediów na temat trzeciego sektora.

Należy także wprowadzić zmiany w zakresie funkcjonowania Rady Działalności Pożytku Publicznego. Błędem jest, że jej członków powołuje i odwołuje obecnie minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Należałoby rozważyć, aby jej członków wybierać bezpośrednio, wyłącznie spośród reprezentantów organizacji pozarządowych. Ponadto Rada powinna dysponować odrębnym zapleczem administracyjno-biurowym. Nie będzie działać sprawnie i efektywnie, obciążając zobowiązanych do jej obsługi pracowników Departamentu Pożytku Publicznego.

Jak już wspomniano, status organizacji pożytku publicznego coraz częściej traktowany jest jako element stygmatyzujący. Zamiast podnosić prestiż i znaczenie środowiska pozarządowego przyczynia się do jego podziału, co z kolei sprzyja powstawaniu konfliktów. W konsekwencji może także utrudniać tworzenie odpowiednich mechanizmów reprezentacji interesów sektora jako całości. Dlatego też powinno się rozważyć likwidację statusu organizacji pożytku publicznego w polskim systemie prawnym.

Trzeba także zastanowić się, jakie wyzwania stoją przed organizacjami pozarządowymi w obliczu zdiagnozowanych problemów. Z pewnością nie wszystkie opisane w raporcie kwestie mogą zostać przezwyciężone – na przykład problem ciągłości finansowania działalności prowadzonej w ramach sektora pozarządowego jest poniekąd wpisany w logikę funkcjonowania sektora. Organizacje pozarządowe zawsze będą „biorcą” i muszą liczyć się z wynikającymi z tego niedogodnościami. Poza tym sektor pozarządowy w Polsce jest jeszcze „na dorobku” i w perspektywie długofalowej musi wypracować stabilność i niezależność. Co istotne, nie zapewni tego dostęp do środków strukturalnych, ponieważ nie służą one do tworzenia kapitału.

Z pewnością jednak niektóre z opisanych problemów można rozwiązać. W tym celu sektor powinien podejmować dwa rodzaje aktywności. Po pierwsze organizacje pozarządowe powinny upowszechniać przykłady dobrych praktyk współpracy międzysektorowej. Przez dobre praktyki rozumie się efektywne i przejrzyste relacje z instytucjami administracji publicznej – zarówno na poziomie centralnym jak i samorządowym, oparte o zinstytucjonalizowane formy dialogu. Doprowadzi to do wzmocnienia pozycji trzeciego sektora, ponieważ dzięki transparentności i przewidywalności podejmowanych działań, decydenci zrozumieją, że organizacje pozarządowe stanowią zdrową konkurencję, lecz nie stanowią zagrożenia dla sfery zarządzanej przez administrację publiczną. Strukturalne dopuszczenie organizacji pozarządowych do współdziałania jest naturalnym etapem rozwoju od *welfare state* do *welfare society* w krajach Europy Zachodniej. Upowszechnianie i naśladowanie dobrych praktyk będzie dla organizacji szansą na odnalezienie swojego miejsca w relacjach międzysektorowych, co w konsekwencji będzie niwelowało problem samoświadomości liderów sektora oraz brak zaufania występujący na linii organizacje pozarządowe – administracja publiczna. Podstawą budowania klarownych relacji jest wzajemne zaufanie partnerów i przekonanie, że organizacje i instytucje publiczne to współwystępujące, a częściowo nawet współzależne elementy.

Po drugie, organizacje powinny jednoczyć się i tworzyć federacje reprezentujące ich wspólne interesy – tylko silny partner jest równoprawnym partnerem. Warto brać przykład z Niemiec, gdzie niemal każda organizacja należy do organizacji parasolowej czy federacji, której przedstawiciele tworzą sieci jednostek odpowiedzialnych za poszczególne kwestie. Podstawą feralizacji musi być jednak uczciwość i przyjęcie założenia o realizowaniu w ramach ciał parasolowych wyłącznie wspólnych interesów. Konsolidacja środowiska organizacji pozarządowych w oparciu o powyższe zasady będzie także przeciwdziałała zdiagnozowanej w toku badań polaryzacji i oligarchizacji sektora. Dla wprowadzenia klarownych relacji, istotne jest także rozdzielenie w zakresie federalizacji funkcji pełnionych przez organizacje parasolowe, które reprezentują interesy oraz funkcji wspierających infrastrukturę przypisywanych ośrodkom wsparcia. W tym aspekcie ważne jest także

transparentne finansowanie organizacji infrastrukturalnych, tak aby nie dochodziło między nimi a organizacjami – beneficjentami na rzecz których działają do konfliktów interesów (na przykład konkurowanie o te same środki grantowe).

Podsumowanie

Badania wykazały, że na przestrzeni ostatnich lat w polskim sektorze pozarządowym nie widać jakościowej zmiany i poprawy międzysektorowych relacji. Od lat mówi się o braku zaufania do partnerów społecznych oraz centralizacji i biurokratyizacji administracji publicznej. Nasila się także zjawisko polaryzacji i oligarchizacji sektora obywatelskiego w Polsce. Problemem jest niski stan kultury prawnej organizacji pozarządowych oraz niezrozumienie istoty procesów konsultacyjnych. Dotychczas w Polsce nie doszło do ukształtowania zinstytucjonalizowanych i systemowych mechanizmów wywierania wpływu. Decydujące znaczenie w tej kwestii mają indywidualne kontakty liderów poszczególnych organizacji z decydentami oraz lobbying. Skuteczny wpływ wiąże się z utrzymywaniem osobistych relacji i posiadaniem znajomości, a nie z prowadzeniem instytucjonalizowanego dialogu. Niepokoi brak w społeczeństwie naturalnej chęci zrzeszania się i działania na rzecz wspólnej sprawy. Ogromną aktywność obywatelską, która była następstwem transformacji ustrojowej zastąpiła obecnie ugruntowana stagnacja. Pesymistycznie brzmi także wniosek o braku tożsamości sektora i samoświadomości jego liderów. Trzeci sektor jest coraz bardziej wyalienowany ze środowiska, w którym wyrastał – ze społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje pozarządowe mają przed sobą wiele pracy, jeśli zależy im na własnym wizerunku i efektywnym udziale w procesach decyzyjnych.

Wypada zastanowić się jednak jakie działania i w jakich obszarach powinny podejmować organizacje odgrywające poszczególne role zdiagnozowane w toku badań, tak by rozwiązanie opisanych problemów było możliwe. Najbliższa przyszłość z pewnością należy do organizacji eksperckich. Poprzez upowszechnianie wiedzy, dostarczanie analiz i wniosków z badań kształtują one nie tylko postawy obywateli, ale także decydentów publicznych. Po pierwsze, ich działalność może korzystnie wpływać na kształtowanie samoświadomości liderów sektora i przyczynić się do wyraźnego określenia relacji „my – organizacje obywatelskie” – „oni – administracja publiczna”, po drugie może wspierać budowę wizerunku sektora i jego promocję. Działalność *think-tanków* to także nadzieja na budowanie wzajemnego zaufania partnerów międzysektorowej współpracy.

Z kolei od organizacji rzeczniczych, których działalność polega na reprezentowaniu interesów określonych grup społecznych, zależy w najbliższej przyszłości jakość międzysektorowych relacji. W swoich działaniach powinny one kłaść nacisk na korzystanie ze zinstytucjonalizowanych mechanizmów komunikacji i wywiera-

nia wpływu. Postępując według jasno określonych zasad, organizacje rzecznicze będą utwierdzały sektor w przekonaniu, że zinstytucjonalizowane mechanizmy wywierania wpływu są skuteczne. Ważne jest także by organizacje te nie zamykały się i nie zasklepiały na innych potencjalnych partnerów w procesie rzecznictwa. Zachowując transparentność i przestrzegając jasnych reguł kompetencyjnych, powinny one współpracować z partiami politycznymi, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, co pozwoli na konsolidowanie działań podmiotów odpowiedzialnych za jakość dialogu społecznego i obywatelskiego. Upowszechnianie takich praktyk spowoduje, że liderzy sektora nie będą odczuwali potrzeby bezpośredniego włączania się w działalność polityczną, a problem transpozycji zostanie rozwiązany.

Dbając o kształtowanie wizerunku trzeciego sektora, warto zadać także pytanie czy organizacje, które odgrywają rolę polegającą na monitorowaniu działań administracji publicznej, nie powinny zająć się także monitorowaniem poczynań organizacji pozarządowych w zakresie wywierania wpływu na procesy decyzyjne. Być może ich ustalenia w tym zakresie będą stanowiły dla sektora dodatkową motywację do korzystania z istniejących zinstytucjonalizowanych form dialogu.

Wreszcie od organizacji odgrywających rolę dostawcy usług społecznych zależy „praca u podstaw” w zakresie relacji międzysektorowych. Trzeba pamiętać, że są to najczęściej małe, lokalne organizacje, których działalność stanowi fundament współpracy trzeciego sektora z administracją. Jasna i transparentna współpraca organizacji służebnych z instytucjami publicznymi, powinna tworzyć „sektorowy zasób dobrych praktyk”. Ugruntowanie w społeczeństwie przekonania, że organizacje pozarządowe stanowią ważny i potrzebny element zasobów społecznych, może w przyszłości zapobiec ewentualnemu kryzysowi zaufania społecznego, z którym boryka się obecnie sektor pozarządowy w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii.

Aneks

1. Metodologia

Przeprowadzone badania miały charakter analizy jakościowej. Ponieważ badania tego rodzaju obejmują niewielką liczbę badanych osób, ich wyniki nie są reprezentatywne dla szerszej populacji i na ich podstawie nie można przeprowadzać wnioskowania statystycznego.⁹ W gromadzeniu materiału badawczego zdecydowano się na wykorzystanie techniki indywidualnego wywiadu pogłębionego, polegającego na szczegółowej i wnikliwej rozmowie z respondentem. Wywiad pogłębiony ma ustalony schemat wątków tematycznych poruszanych w trakcie rozmowy. Pytania mają charakter otwarty, a o ich kolejności i sposobie formułowania decyduje prowadzący. Przebieg rozmowy jest rejestrowany, a zebrane informacje przedstawiane są w formie raportu opisowego¹⁰. W toku procesu badawczego zidentyfikowano i opisano pewne struktury wypowiedzi i relacje między nimi, co dowodzi, że przeprowadzone badania pozwoliły na uzyskanie teoretycznego nasylenia¹¹.

2. Realizacja badań

Badania w Polsce zrealizowano w okresie listopad-grudzień 2007 r. W toku procesu badawczego przeprowadzono łącznie 30. wywiadów z przedstawicielami trzeciego sektora w całym kraju. Dobór respondentów miał charakter celowy. W badaniach uwzględniono udział przedstawicieli organizacji związanych z wieloma obszarami działania: pomocą społeczną, ekologią, edukacją, kulturą, sportem, rozwojem obszarów wiejskich. Istotne znaczenie miały także wywiady z przedstawicielami organizacji infrastrukturalnych, których celem jest budowanie „zaplecza” trzeciego sektora i jego systemowe wzmacnianie. Dwa wywiady przeprowadzono z przedstawicielami charytatywnych organizacji kościelnych. Badania spotkały się z przychylnym przyjęciem respondentów. Odnotowano jedną odmowę udzielenia wywiadu. Wstępny raport z badań opracowano w styczniu 2008 roku. Podstawą do sformułowania rekomendacji były wnioski płynące z dyskusji eksperckiej,

9 M. Hammersley, P. Atkinson: *Metody badań terenowych*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2000, s. 213 – 214.

10 K. Lutyńska: *Wywiad kwestionariuszowy. Przygotowanie i sprawdzenie narzędzia badawczego*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1984, s. 13 – 33.

11 K. Konecki: *Studia z metodologii badań jako ściowych. Teoria ugruntowana*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 86.

zorganizowanej w lutym 2008 roku w Instytucie Spraw Publicznych, w trakcie której omówiono wstępne wyniki badań.

3. Zespół badawczy

Kierownik projektu: dr Magdalena Arczewska

Nadzór merytoryczny: dr Marek Rymsza

Koordinacja: Kamila Hernik

Badania zrealizował zespół współpracowników Instytutu Spraw Publicznych w składzie: dr Magdalena Arczewska, dr Ewa Bogacz-Wojtanowska, Karolina Bursa, dr Magdalena Dudkiewicz, Aleksandra Jackowska, Anna Kola, dr Grzegorz Makowski, Marek Solon-Lipiński, Anna Stokowska, Emilia Trawkowska.