

ODPORNOŚĆ I ROZWÓJ?

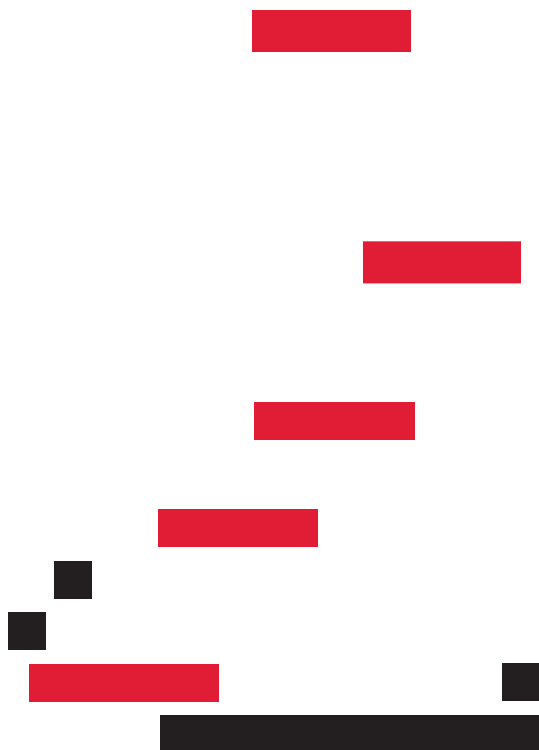


**Polski sektor obywatelski
po 20 latach obowiązywania
ustawy o działalności pożytku
publicznego i o wolontariacie**



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

ODPORNOŚĆ I ROZWÓJ?



ODPORNOSC I ROZWÓJ?

**Polski sektor obywatelski
po 20 latach obowiązywania
ustawy o działalności pożytku
publicznego i o wolontariacie**

pod redakcją
Wojciecha Kaczmarczyka
Przemysława Jaśkiewicza
Konrada Burdyki





Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich PROO na lata 2018–2030



Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Korpusu Solidarności – Rządowego Programu Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Systematycznego na lata 2018–2030



REDAKCJA

Wojciech Kaczmarczyk
Przemysław Jaśkiewicz
Konrad Burdyka

RECENZJA

dr hab. Wojciech Misztal, prof. UW
dr hab. Sylwia Jaskuła-Korporowicz, prof. AŁ

REDAKCJA JĘZYKOWA I KOREKTA

Konrad Burdyka (NIW-CRSO)
Malwina Niewielska (atonce.pl)

SKŁAD, ŁAMANIE Tomasz Smółka (atonce.pl)

PROJEKT OKŁADKI Marta Turska (atonce.pl)

AUTORZY ZDJĘĆ Natalia Mykhailovska, Tomasz Kaczor

© COPYRIGHT BY NARODOWY INSTYTUT WOLNOŚCI –
CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO, WARSZAWA 2023

ISBN 978-83-963801-4-2

Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
al. Jana Pawła II 12, 00-124 Warszawa

DRUKARNIA Mediakolor

<https://doi.org/10.54253/9788396380142>

Spis treści

REDAKTORZY

Wprowadzenie [9]

I. **Wpływ ustawy pożytkowej na funkcjonowanie trzeciego sektora**

PIOTR GLIŃSKI, WOJCIECH KACZMARCZYK

Informacja o realizacji działań na rzecz wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w latach 2016–2023 [15]

JERZY BOCZOŃ

W 20. rocznicę uchwalenia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dlaczego musiała powstać? [41]

TYMOTEUSZ ZYCH

Ocena regulacji prawnych dotyczących sektora obywatelskiego w Polsce [55]

MICHAŁ MÓŁKA

Zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – przyczynek do dyskusji [67]

SZYMON DZIUBICKI

Reforma prawa dla organizacji pozarządowych: proste procedury, szybkość i przejrzystość [81]



Podstawy odporności sektora obywatelskiego w Polsce

JAN ŻARYN

Wartości narodowe a mobilizacja obywatelska Polaków w czasie kryzysu [97]

DARIUSZ GAWIN

Spółceństwo obywatelskie epoki polaryzacji. Powrót antypolitycznej polityki? [109]

ZBIGNIEW KRYSIAK

Uwarunkowania gospodarcze rozwoju sektora obywatelskiego w Polsce [121]

WOJCIECH SADŁOŃ, MARCIN JEWDOKIMOW, LUIZA ORGANEK

Spółeczny potencjał parafii katolickich w Polsce [137]

TOMASZ PIRÓG

Pomiędzy partykularyzmem a uniwersalizmem. Lokalny dialog obywatelski – stan obecny i wyzwania przyszłości [153]



Wpływ obecnych regulacji prawnych na aktywność obywatelską

MACIEJ KUNYSZ

Czy rady działalności pożytku publicznego mają realny wpływ na politykę samorządów względem trzeciego sektora? [171]

ANDRZEJ RYBUS-TOŁŁOCZKO

Jak obecnie funkcjonuje system zlecenia i realizacji zadań publicznych i co można w nim zmienić? [183]

MARTYNA LECIAK

Transparentność w sprawozdawczości organizacji pożytku publicznego [195]

KATARZYNA SADŁO

Czy wytworzyła się superliga organizacji pożytku publicznego, a jeśli tak, to jakie są tego konsekwencje? [203]

ADAM NIEMKIEWICZ

Organizacje pozarządowe wobec kryzysu uchodźczego – czy podczas działań pomocowych wykorzystywały możliwości ustawy, czy też działały obok nich? [213]

KS. MIECZYŚLAW PUZEWICZ

Ludzie i idee w nowych czasach [223]

ZBIGNIEW DRAŻKOWSKI

Działalność gospodarcza jako źródło przychodu.

Jakie są szanse i ograniczenia wynikające z ustawy o działalności
pożytku publicznego i o wolontariacie? [235]

MARTA WALKOWSKA

Jak skutecznie wspierać rozwój wolontariatu w Polsce?

Przegląd zagadnień [249]

MACIEJ ZARĘBSKI

Pożyteczni, lecz nieuprawnieni – Mateczniki Polskości

(w tym muzea prywatne) oraz ich kustosze [265]

IV. System wsparcia trzeciego sektora – inspiracje dla polityki publicznej

MARIE TRELLU-KANE

Słowo o Unis-Cité i Francuskiej Służbie Obywatelskiej [287]

LEJLA SEHIC RELIC, GABRIELLA CIVICO

Znaczenie i misja Europejskiego

Centrum Wolontariatu (CEV) [299]

WERONIKA NAJDA

Trzy wyzwania na kolejne lata działalności Narodowego Instytut

Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego [309]

V. DEBATA

PRZEMYSŁAW JAŚKIEWICZ, ROBERT GROMYSZ, ANDRZEJ RAJ,

EWA LIEGMAN, ILONA GOSIEWSKA

Wpływ zmian w PIT na przychody z 1,5% małych i średnich OPP [331]

VI. ANEKS

Dotacje w ramach wybranych programów

realizowanych przez NIW-CRSO [355]

REDAKTORZY

Wprowadzenie

Przypadająca w roku 2023 20. rocznica uchwalenia przez Sejm RP ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie stanowi doskonałą okazję do podjęcia dyskusji na temat rzeczywistego wpływu tego aktu prawnego na współczesny sektor obywatelski oraz możliwych (postulowanych przez przedstawicieli różnych środowisk) kierunków jego modyfikacji. Dynamika życia społecznego – niosąc wyzwania niespotykane dwie dekady temu – wręcz obliguje do publicznej oceny funkcjonujących rozwiązań legislacyjnych oraz do debaty nad kształtem przyszłych mechanizmów regulacji i wsparcia aktywności obywatelskiej. Instytucje nowoczesnego państwa nie mogą pozostać wobec tych oczekiwań bierne, wręcz przeciwnie: realizując konstytucyjną zasadę subsydiarności, powinny, w granicach stawianych przed nimi zadań, podejmować inicjatywy służące włączaniu przedstawicieli trzeciego sektora w złożony proces wyrażania opinii i kształtowania ram prawnych (w tym wypracowywania efektywnych rozwiązań w obszarach pożytku publicznego).

W ciągu 6 lat swej działalności Narodowy Instytut Wolności wdrożył 10 rządowych programów dla trzeciego sektora, przekazując organizacjom ponad 1,3 mld zł w ramach 6 500 dotacji, budując model administracji przyjaznej dla organizacji obywatelskich i reagującej na potrzeby sektora obywatelskiego. Instytut podejmuje ponadto liczne przedsięwzięcia ukierunkowane zarówno na

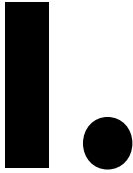
twórczy dialog z reprezentantami trzeciego sektora, jak również na rzetelną analizę jego problemów, potrzeb i osiągnięć. Jednym z takich przedsięwzięć jest niniejsza publikacja, w której za główny cele obrano próbę odpowiedzi na pytanie, czy w świetle wyzwań kroczących za kryzysem pandemicznym i uchodźczym oraz wobec adekwatnego względem nich wzmożenia aktywności obywatelskiej ustawa o pożytku publicznym i o wolontariacie wymaga modyfikacji. Rozważania, do których w połowie politycznie gorącego roku zaprosiliśmy liczne grono autorów – pełniących funkcje publiczne, aktywnych naukowo w różnych dziedzinach wiedzy, obecnych w dyskursie medialnym oraz liderujących różnego rodzaju organizacjom pozarządowym – zaowocowały zbiorem rekomendacji i spostrzeżeń (często krytycznych dla animatorów polityki publicznej). Czy i na ile zostaną one wdrożone, trudno dziś stwierdzić. Niemniej fakt ich publicznej artykulacji uznać wypada za cenny sam w sobie i ożywczy dla debaty publicznej. Problematyka związana z 20. rocznicą uchwalenia ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie była także przewodnim tematem dorocznej konferencji NIW-CRSO, która odbyła się w dniach 27–29 listopada 2023 r. w Warszawie (w momencie, gdy niniejsza publikacja przybrała już końcową formę). Najciekawsze przemówienia i dyskusje pojawią się w przyszłym roku w formie publikacji książkowej.

Chcemy w tym miejscu podkreślić, że odzwierciedlając formą książki szeroką i złożoną perspektywę patrzenia na społeczeństwo obywatelskie, pragnęliśmy uniknąć szkodliwego dla debaty publicznej jednogłosu (wyłącznie teoretyków bądź przedstawicieli tylko jednego rodzaju organizacji pozarządowych). Dzięki takiemu podejściu udało się zgromadzić w książce teksty zarówno odnoszące się stricte do polskiej legislatury, opisujące zjawiska ogólnospołeczne (determinujące kondycję całego sektora obywatelskiego), jak też te bardziej skonkretyzowane – wprost nawiązujące do zapisów ustawy (podejmujące np. wątki wolontariatu, pozyskiwania środków na działalność pożytku publicznego, zlecania zadań publicznych, dialogu obywatelskiego). Poszczególne teksty opowiadają również o codziennych wysiłkach organizacji pozarządowych – o pomocy uchodźcom, o niesformalizowanych aktywnościach ogniskowanych

w muzeach prywatnych, o współpracy z samorządem terytorialnym. W książce znalazły się ponadto teksty o charakterze sprawozdawczym i programowym, w tym, napisane przez autorki z bogatym doświadczeniem w pracy na rzecz społeczeństwa obywatelskiego poza Polską.

Mamy nadzieję, że wspomniana mnogość tematów i otwartość autorów (do której zachęcaliśmy) zostaną uznane za walor tej publikacji i że zaistnieje ona jako ważny głos w dyskusji nad mocnymi i słabymi stronami obowiązujących dziś ram prawnych, w których funkcjonują podmioty społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Wierzymy także, że uważni Czytelnicy znajdą w niej liczne argumenty za tym, że silne, rozwijające się instytucjonalnie organizacje pozarządowe (działające w różnych środowiskach społecznych i na rzecz nieraz odmiennych celów) są warunkiem koniecznym odporności społeczeństwa na kryzysy oraz pochodną sprawności państwa i jego instytucji. ■

CZĘŚĆ



**Wpływ ustawy
pożytkowej
na funkcjonowanie
trzeciego sektora**



Informacja o realizacji działań na rzecz wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w latach 2016–2023

Nakreślenie portretu polskiego społeczeństwa obywatelskiego po 20 latach od upadku komunizmu na I Kongresie „Polska Wielki Projekt” w 2011 r. w Warszawie zaowocowało pogłębioną diagnozą sytuacji trzeciego sektora oraz próbą naszkicowania wizji pożądanych zmian i barier rozwojowych. Tekst na ten temat został opublikowany w „Kwartalniku Trzeci Sektor”¹. Niedługo potem w Radzie Programowej Prawa i Sprawiedliwości, na czele której stanął Piotr Gliński, powstał zespół – w jego skład weszli Wojciech Kaczmarczyk i Piotr Krygiel – do przygotowania propozycji programowych wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Wypracowane przez niego propozycje reformy sektora instytucji obywatelskich przewidywały wprowadzenie zmian prawno-ustrojowych oraz programowych. Ich długofalowym celem miało się stać usprawnienie działalności i zwiększenie podmiotowości instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Organizacje pozarządowe – w szczególności stowarzyszenia i fundacje, ale także organizacje harcerskie, koła gospodyń wiejskich, ochotnicze straże pożarne, uniwersytety ludowe, międzynarodowe domy spotkań, spółdzielnie socjalne – są przejawem społecznej aktywności obywateli, którzy zrzeszając się w celu realizacji różnych

¹ Por. P. Gliński, *Idealna wizja polskiego sektora obywatelskiego. Jak mogłoby być i dlaczego tak nie jest?*, [w:] „Kwartalnik Trzeci Sektor” 2012, nr 26.

zadań ze sfer pożytku publicznego, określonych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, korzystają z konstytucyjnego prawa do takiej wspólnej aktywności. Państwo w tym procesie ma niezwykle ważne zadanie – wspiera rozwój organizacji pozarządowych, bez nich bowiem nie może funkcjonować dojrzała demokracja. Zasada pomocniczości zapisana w Konstytucji RP obliuguje wszystkie organy i instytucje państwowe do takiego właśnie działania.

Rząd Prawa i Sprawiedliwości w obu kadencjach Sejmu RP w latach 2015–2023 stał się pierwszym gabinetem, który uznał wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego za jeden z priorytetów swojej polityki. Dzięki prowadzonym działaniom w tym obszarze udało się wzmocnić pluralizm w trzecim sektorze poprzez wyrównanie szans pomiędzy wielkimi, doświadczonymi i bogatymi organizacjami, zakotwiczonymi głównie w metropoliach, a środowiskami dotąd pomijanymi, o wrażliwości bardziej nastawionej w stronę patriotyczno-konserwatywną, pochodzącymi z mniejszych ośrodków, mniej doświadczonymi w pozyskiwaniu grantów i posiadającymi ograniczone zasoby.

Na mocy ustawy powstał Komitet ds. Pożytku Publicznego jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach pożytku publicznego i wolontariatu oraz koordynowania współpracy administracji publicznej i organizacji obywatelskich. Powołano także Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (NIW-CRSO) – pierwszą w Polsce instytucję zarządzającą rządowymi programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Przewodniczący Komitetu jest na mocy Konstytucji RP ministrem – członkiem Rady Ministrów. Tym samym wzrosła znacząco ranga polityk publicznych dotyczących wspierania sektora obywatelskiego.

Ogółem w latach 2018–2023 w ramach rządowych programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego 6 496 projektów NGO (skrót od ang. *non-governmental organisation*) otrzymało dofinansowanie swoich działań w kwocie 1,2 mld zł².

² Stan na 7 listopada 2023 r.

W latach 2018–2023 rząd ustanowił 9 programów rządowych adresowanych do NGO-sów, w wyniku czego do organizacji pozarządowych w Polsce trafia co roku ok. 250 mln zł, tj. ponad 4-krotnie więcej niż w 2017 r.

W 2017 r. powstał wyodrębniony fundusz celowy – Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Z 4% wpływów z dopłat do ceny losu w grach liczbowych rocznie wpływa do niego ok. 50 mln zł.

Dzięki elastycznemu systemowi dotacyjnemu dostosowanemu do potrzeb organizacji ponad połowa wsparcia kierowanego do trzeciego sektora (56%) trafia do organizacji z rocznym budżetem nieprzekraczającym 100 000 zł. Ok. połowa wszystkich beneficjentów programów zarządzanych przez NIW (48%) to organizacje mające siedziby w mniejszych miejscowości, tj. do 50 000 mieszkańców.

System wsparcia dla NGO w okresie pandemii COVID-19 – w tym zrównanie NGO-sów z przedsiębiorcami – uratował wiele miejsc pracy, a organizacjom pozarządowym umożliwił realizację ich misji oraz powierzonych im zadań publicznych.

Zmiany instytucjonalne

W styczniu 2016 r. utworzony został urząd Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego w randze sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a następnie jesienią 2016 r. – Departament Społeczeństwa Obywatelskiego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Sprawy wsparcia państwa dla trzeciego sektora znalazły się tak blisko centralnego ośrodka władzy wykonawczej, jak to tylko było możliwe. Pełnomocnik przygotował zręby reformy instytucjonalnej systemu wsparcia kierowanego do sektora obywatelskiego oraz – we współpracy z ekspertami z trzeciego sektora – projekty pierwszych rządowych programów wsparcia instytucjonalnego dla organizacji pozarządowych.

W 2017 r. powołany został Komitet ds. Pożytku Publicznego jako organ administracji rządowej właściwy w sprawach pożytku publicznego i wolontariatu, w tym programowania, koordynowania

i organizowania współpracy organów administracji publicznej i podmiotów działających w sferze pożytku publicznego. Przewodniczący Komitetu wchodzi w skład Rady Ministrów. Komitet tworzą: Przewodniczący Komitetu, wiceprzewodniczący – sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Przewodniczącego Komitetu) oraz członkowie w osobach ministrów uczestniczących w pracach Komitetu bezpośrednio lub reprezentowanych przez sekretarza stanu, a także Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności. Do zadań Komitetu należy m.in.:

1. koordynowanie i monitorowanie współpracy organów administracji rządowej z sektorem organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego;
2. przygotowywanie i konsultowanie z podmiotami trzeciego sektora programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz monitorowanie ich wdrażania;
3. opracowywanie i opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

W 2017 r. na mocy ustawy utworzony został Narodowy Instytut Wolności jako agencja wykonawcza, której głównym celem działania jest realizacja programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego ustanowionych przez Radę Ministrów.

Narodowy Instytut Wolności jest instytucją właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu. Do jego zadań należy realizacja działań na rzecz wspierania rozwoju wspólnoty obywatelskiej i społeczeństwa obywatelskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności przez zwiększanie instytucjonalnej sprawności organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, ich niezależności oraz profesjonalizmu, przy jednoczesnym zachowaniu ich obywatelskiego charakteru.

W 2017 r. w ramach ustawy o grach hazardowych utworzony został Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Przychody Funduszu pochodzą z 4% wpływów z dopłat do ceny losu w grach liczbowych oraz loteriach pieniężnych. Środki

z Funduszu zasilają przychody Narodowego Instytutu Wolności w celu częściowego dofinansowania dwóch programów rządowych: Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich i Korpusu Solidarności. Rocznie do Funduszu wpływa obecnie ok. 50 mln zł.

Nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na wniosek Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego przyczyniła się do powstania w 2019 r. Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem, stanowiącą drugą po Radzie Działalności Pożytku Publicznego instytucję dialogu obywatelskiego na szczeblu ogólnokrajowym. Jej głównym zadaniem jest wyrażanie opinii w sprawach dotyczących polityki państwa dotyczących młodego pokolenia.

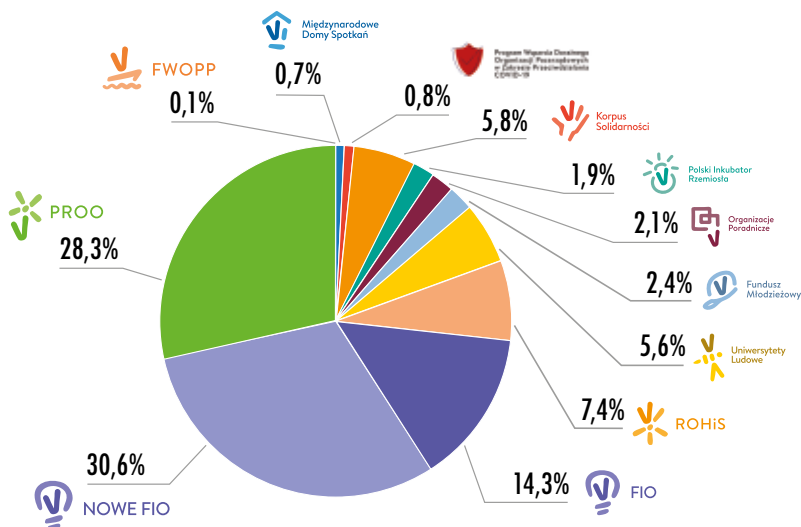
Programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

W latach 2018–2023 Rada Ministrów na wniosek Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego ustanowiła dziewięć rządowych programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które są zarządzane przez Narodowy Instytut Wolności.



Rysunek 1. Programy dotacyjne zarządzane przez NIW-CRSO

W latach 2018–2023 Narodowy Instytut Wolności w ramach programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego udzielił 6 496 dotacji na kwotę 1 204 926 063,32 zł (stan na 7 listopada 2023 r.).

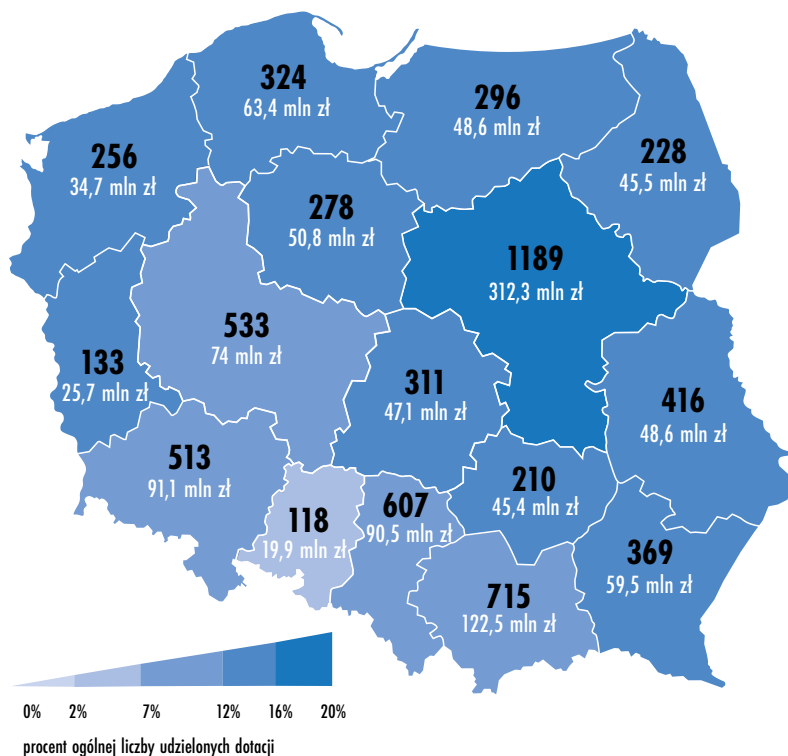


Rysunek 2. Struktura wsparcia finansowego udzielonego przez NIW-CRSO w latach 2018–2023 według udziału środków z poszczególnych programów

Najważniejszym wyróżnikiem i uzupełnieniem dotychczasowego systemu wsparcia trzeciego sektora, ustalonego w 2003 r. ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest umożliwienie dofinansowania realizacji misji i działań statutowych oraz rozwoju instytucjonalnego organizacji pozarządowych. Drugi ważny element stanowi kierowanie wsparcia bezpośrednio do tych branż sektora obywatelskiego, które zostały zdiagnozowane jako szczególnie wrażliwe w obszarze polityki społecznej.

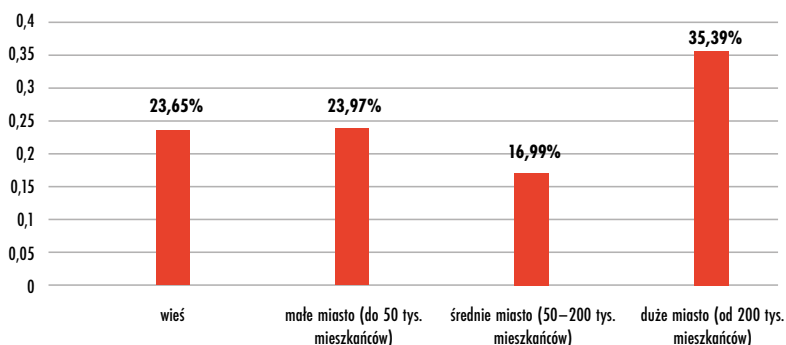
Stworzenie nowego systemu wsparcia dla NGO-sów oznacza przede wszystkim wzmocnienie rozwoju instytucjonalnego organizacji pozarządowych, w tym rozwój ich kadr i pomnożenie zasobów materialnych, jak również dofinansowanie działalności statutowej pożytku publicznego. To istotna zmiana w stosunku do dotychczasowego paradygmatu włączania organizacji w system realizacji zadań publicznych określonych przez podmioty publiczne – administrację rządową i samorządową. Nowy system wsparcia oznacza także duże uproszczenia dla organizacji:

1. organizacja nie musi posiadać wkładu własnego, by otrzymać dotację;
2. elastyczny system dotacyjny dopasowany jest do potrzeb organizacji;
3. promowany jest rozwój mniejszych organizacji z rocznym budżetem do 100 000 zł i z małych miejscowości do 50 000 mieszkańców;
4. środki z rządowych programów przeznaczone są w dużej części na rozwój instytucjonalny NGO-sów;
5. aneksowanie umów w trakcie realizacji zadania publicznego umożliwia dopasowanie realizacji projektów do aktualnych potrzeb;
6. profesjonalizacja i rozwój NGO-sów, m.in. poprzez organizację szkoleń, wykładów, warsztatów.



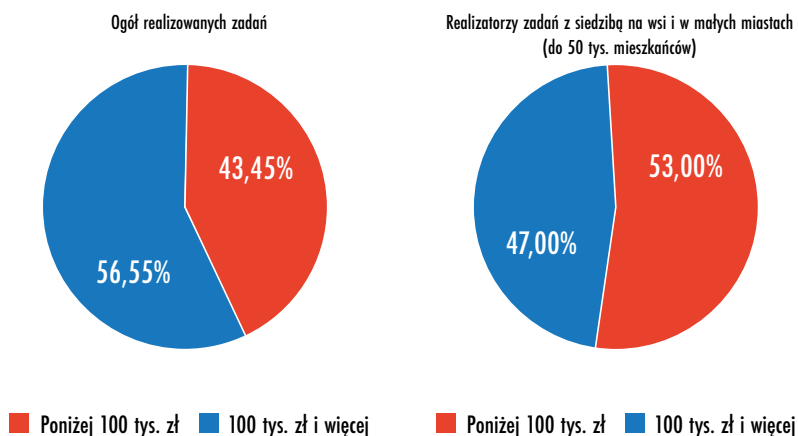
Rysunek 3. Mapa rozkładu liczby i kwot dotacji udzielonych przez NIW-CRSO w latach 2018–2023 według województw

Zwiększenie dostępności środków publicznych w regionach i decentralizacja wsparcia dla NGO-sów są priorytetami dla Narodowego Instytutu Wolności. Dzięki aktywnej działalności w tym zakresie, w tym również poprzez intensywny cykl działań informacyjnych i edukacyjnych w formule Akademii NIW, wsparcie trafiło już do wszystkich powiatów w kraju. Do województwa mazowieckiego, będącego największym beneficjentem środków publicznych, wpłynęło ponad 18% środków. Tylko w województwie opolskim wielkość alokacji wspartych projektów jest mniejsza niż 2%.



Rysunek 4. Odsetek beneficjentów mających siedzibę w miejscowości danego typu

Warto podkreślić, że ok. połowa wszystkich beneficjentów programów zarządzanych przez NIW (48%) to organizacje małe i pochodzące z mniejszych miejscowości, tj. do 50 000 mieszkańców. W przypadku najbardziej egalitarnego programu FIO/NOWE-FIO udział organizacji pochodzących z miejscowości do 50 000 mieszkańców przekracza 58%. Prawie jedna czwarta ogółu środków adresowanych jest do środowisk wiejskich, z których najrzadziej się rekrutują beneficjenci programów rządowych.



Rysunek 5. Budżet roczny beneficjentów programów zarządzanych przez NIW-CRSO

Dzięki elastycznemu systemowi dotacyjnemu stworzonemu przez NIW ponad połowa wsparcia kierowanego do trzeciego sektora (56%) trafia do organizacji małych z rocznym budżetem nieprzekraczającym 100 000 zł. Według danych GUS takich organizacji w Polsce istnieje najwięcej, stąd tak ważne jest intencjonalne zwrócenie uwagi na ich wspólnoto-twórczą działalność obywatelską, prowadzoną najczęściej w małych społecznościach lokalnych.

Ważnym elementem systemu wsparcia jest upowszechnienie regrantingu, w ramach którego za pośrednictwem operatorów regionalnych środki publiczne trafiają do organizacji małych i grup nieformalnych oraz organizacji nieposiadających osobowości prawnej. Obecnie mechanizm regrantingu funkcjonuje w ramach trzech programów: NOWEFIO, Funduszu Młodzieżowego i Programu Wsparcia Organizacji Poradnictwa.

Rok 2018

1. „RZĄDOWY PROGRAM ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO”³

Celem PROO jest wsparcie rozwoju instytucjonalnego silnego, sprawnego sektora obywatelskiego, który – zachowując różnorodność i niezależność – będzie realnym, równoprawnym partnerem w życiu publicznym i społecznym dla znacznie silniejszych instytucji władzy politycznej, ekonomicznej, medialnej czy samorządowej. Wsparcie w ramach tego programu adresowane jest do wszystkich organizacji i przeznaczone na dofinansowanie ich rozwoju instytucjonalnego. Dedykowanym wsparciem objęto lokalne media obywatelskie oraz think tanki. W nagłych przypadkach organizacje mogą się ubiegać (w uproszczonej procedurze) o wsparcie doraźne w wysokości do 10 000 zł.

W latach 2018–2023 przyznano NGO-som łącznie 2 406 dotacji w kwocie 341,1 mln zł.

2. „KORPUS SOLIDARNOŚCI – RZĄDOWY PROGRAM WSPIERANIA I ROZWOJU WOLONTARIATU DŁUGOTERMINOWEGO NA LATA 2018–2030”⁴

Celem tego programu jest wsparcie rozwoju systematycznego oraz długoterminowego angażowania się obywateli w wolontariat. Program został oparty na czterech zbieżnych ze sobą obszarach działań wspierających rozwój wolontariatu długoterminowego w Polsce: wspieraniu wolontariuszy, koordynatorów, organizatorów oraz otoczeniu wolontariatu.

Wolontariusze Korpusu Solidarności do końca 2022 r. wykonali 71 700 godzin świadczeń wolontariackich. Liczba przepracowanych godzin stanowi równowartość 2,2 mln zł. Z Systemu Obsługi Wolontariatu (SOW) korzysta obecnie 6 654 wolontariuszy, którzy

³ Przyjęty Uchwałą Nr 104/2018 Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2018 r.

⁴ Przyjęty Uchwałą Nr 137/2018 Rady Ministrów z dnia 2 października 2018 r.

złożyli 11 540 ofert pomocy, oraz 1 522 organizacji, które przygotowały 2 383 ofert pracy dla wolontariuszy. Platforma odgrywa bardzo ważną rolę w kojarzeniu wolontariuszy i organizacji zainteresowanych współpracą, a także jest narzędziem umożliwiającym budowanie programu benefitowego „Karta Wolontariusza”, ewidencjonowanie godzin wolontariatu, przyznawanie ulg i weryfikację aktywności uczestników Programu.

W 2023 r. uruchomiono nową ścieżkę wsparcia, mającego na celu wzmocnienie profesjonalizacji zarządzaniem wolontariatem w NGO-sach. Ścieżka jest realizowana w ramach otwartego konkursu ofert, w którym beneficjenci uzyskują wsparcie finansowe i pozafinansowe na usprawnienie współpracy z wolontariuszami. Wsparcie każdej organizacji w zakresie zarządzania wolontariatem potrwa do 36 miesięcy i obejmie 700 NGO-sów. Na wsparcie składa się:

1. dofinansowanie kosztów wynagrodzenia koordynatora wolontariatu;
2. pakiet finansowego wsparcia rozwoju wolontariatu w organizacji, obejmujący m.in. tutoring dla koordynatora wolontariatu, minigranty dla wolontariuszy, zaspokojenie potrzeb w zakresie wolontariatu, wizyty studyjne;
3. pakiet pozafinansowego wsparcia rozwoju wolontariatu, w którego skład wchodzi: certyfikacja „Miejsca Przyjaznego Wolontariuszom”, udział w Szkole Dobrego Wolontariatu, mentoring w zakresie przygotowania planów rozwoju wolontariatu.

3. „RZĄDOWY PROGRAM WSPARCIA ROZWOJU ORGANIZACJI HARCERSKICH I SKAUTOWYCH NA LATA 2018–2030 (ROHiS)”⁵

ROHiS jest pierwszym programem, w ramach którego wsparciem została objęta określona branża trzeciego sektora. Ma na celu wzmocnienie umiejętności, kompetencji i kwalifikacji instruktorów i wychowawców dzieci i młodzieży zaangażowanych w działalność

⁵ Przyjęty Uchwałą Nr 138/2018 Rady Ministrów z dnia 2 października 2018 r.

harcerską oraz poprawę zasobów organizacji harcerskich i skautowych, które pracują według harcerskiej metody wychowawczej i zostały objęte Protektoratem Prezydenta RP, a także organizacje, których praca tą metodą została potwierdzona przez inną organizację harcerską już objętą protektoratem. W latach 2018–2023 przyznano organizacjom harcerskim łącznie 21 dotacji w kwocie 89,5 mln zł.

Rok 2020

4. „RZĄDOWY PROGRAM WSPIERANIA ROZWOJU UNIwersytetów Ludowych na lata 2020–2030”⁶

Celem Programu jest rozwój pozaformalnej edukacji dorosłych w formie grundtvigiańskich uniwersytetów ludowych, umożliwiających rozwój osobisty, zawodowy i zwiększenie aktywności obywatelskiej słuchaczy. Rozwoju tego dokonuje się poprzez wzmocnienie potencjału instytucjonalnego placówek, podnoszenie jakości ich działalności programowej, zwiększanie zasięgu i dostępności ich oferty edukacyjnej oraz wsparcie działań zmierzających do zapewnienia uniwersytetom ludowym trwałej podmiotowości w polskim systemie edukacji. W latach 2020–2023 przyznano uniwersytetom ludowym łącznie 119 dotacje w kwocie 67,3 mln zł. Dzięki dotacjom z NIW-u w latach 2020–2023 powstały lub zostały reaktywowane 42 placówki edukacji grundtvigiańskiej.

⁶ Przyjęty Uchwałą Nr 77/2020 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2020 r.



● ISTNIEJĄCE UNIWERSYTETY LUDOWE (PRIORYTET 1. RPWRUL) ● NOWE UNIWERSYTETY LUDOWE (PRIORYTET 2. RPWRUL)

WOJ. DOLNOŚLĄSKIE

- (1) POLANICA-ZDRÓJ: Sudecki Uniwersytet Ludowy
 (2) ZŁOTORIJA: Uniwersytet Ludowy Kultury Fizycznej

WOJ. KUJAWSKO-POMORSKIE

- (3) KRUSZEWICA: Nadgoplański Uniwersytet Ludowy
 (4) NAKONOWO: Nakonowski Uniwersytet Ludowy
 (5) RYPIN: Dobrzyński Uniwersytet Ludowy
 (6) WŁOCŁAWEK: Kujawsko-Pomorski Uniwersytet Ludowy
 (7) ZBÓJNO: Uniwersytet Ludowy w Działyniu

WOJ. LUBELSKIE:

- (8) ADAMÓW: Uniwersytet Ludowy w Adamowie
 (9) HUSINKA: Nadbużański Uniwersytet Ludowy
 (10) LUBLIN: Uniwersytet Ludowy Rzemiosła i Sztuki
 (11) MIĘDZYRZEC PODLASKI: Kozuskański Uniwersytet Ludowy
 (12) NASUTÓW: Nasutowski Uniwersytet Ludowy
 (13) POSIÓLEK: Lubelski Uniwersytet Ludowy

WOJ. LUBUSKIE:

- (14) CZERWIŃSK: Rzecznicy Uniwersytet Ludowy

WOJ. ŁÓDZKIE:

- (15) KOLUSZKI: Uniwersytet Ludowy dla mieszkańców Powiatu Łódzkiego Wschodniego

WOJ. MAŁOPOLSKIE:

- (16) BIECZ RZĘWAZA: Małopolski Uniwersytet Ludowy Lokalnych Ośrodków Wiedzy Edukacji
 (17) CHRZANÓW: Chrzanowski Uniwersytet Ludowy
 (18) GNOJNIK: Uniwersytet Ludowy w Krainie Vesny
 (19) LISZKI: Rozwojowy Uniwersytet Ludowy

- (20) NOWY SĄCZ: Obywatelski Uniwersytet Ludowy

- (21) TARNÓW: Tarnowski Uniwersytet Ludowy

- (22) ZABIERZÓW: Uniwersytet Ludowy w Zabierzowie

- (23) ZEDERMAN: Małopolski Uniwersytet Ludowy

WOJ. MAZOWIECKIE:

- (24) GRZYBÓW: Ekologiczny Uniwersytet Ludowy
 (25) MACIEJOWICE: Uniwersytet Ludowy pod patronatem Fundacji im. Pawła Włodkowica
 (26) WARSZAWA: Powszechny Uniwersytet Nauzuczania Chrześcijańsko-Społecznego

WOJ. PODKARPACKIE:

- (27) BALIGRÓD: Karpacki Uniwersytet Ludowy
 (28) BRZOZÓW: Uniwersytet Ludowy - o tradycji i przyszłości
 (29) KOTOWA WOLA: Zaleszański Uniwersytet Ludowy
 (30) KUŹMINA: Uniwersytet Ludowy w Kuźminie
 (31) NISKO: Niżański Uniwersytet Ludowy
 (32) PRZEMYSŁ: Uniwersytet Ludowy Europy Karpat
 (33) ROPUCIE: Bieszczadzki Uniwersytet Ludowy
 (34) WOLA SĘKOWA: Uniwersytet Ludowy Rzemiosła Artystycznego

WOJ. PODLASKIE:

- (35) SUWAŁKI: Suwański Uniwersytet Ludowy

WOJ. POMORSKIE:

- (36) ŁĘBA: Łębski Uniwersytet Ludowy
 (37) OSÓWEK: Uniwersytet Ludowy w Osówku
 (38) PUCK: Morski Mobilny Uniwersytet Ludowy
 (39) SŁUPSK: Ludowy Uniwersytet Aktywnych Obywateli
 (40) WIEŻYCA: Kaszubski Uniwersytet Ludowy

- (41) WŁADYSŁAWOWO: Nadbałtycki Uniwersytet Ludowy

WOJ. ŚLĄSKIE:

- (42) JELEŚNIA: Beskidzki Uniwersytet Ludowy
 (43) KATOWICE: Górnośląsko-Zagłębiowski Uniwersytet Ludowy
 (44) ŁÓDYGOWICE: Górski Uniwersytet Ludowy
 (45) OGRODZENIEC: Jurański Uniwersytet Ludowy
 (46) RUDA ŚLĄSKA: Słoneczny Uniwersytet Ludowy
 (47) RYBNIK: Śląski Uniwersytet Ludowy im. Powstańców Śląskich

WOJ. ŚWIĘTOKRZYSKIE

- (48) CHOCIMÓW: Uniwersytet Ludowy w Chocimowskim Dworcu
 (49) RYTWIANY: Uniwersytet Ludowy im. Macieja Rodziwiła „MementoVitaę”
 (50) RZUCHÓW: Uniwersytet Ludowy w Rzuchowie
 (51) WIDEŁKI: Kielecki Uniwersytet Ludowy im. Andrzeja Kadłubka
 (52) WIDEŁKI: Świętokrzyski Uniwersytet Ludowy im. Ks. Władysława Siarkowskiego

WOJ. WARMIŃSKO-MAZURSKIE:

- (53) ELGÓWKO: Uniwersytet Ludowy Twórczych Inicjatyw
 (54) OLSZTYN: Uniwersytet Ludowy HUMANUS

WOJ. WIELKOPOLSKIE:

- (55) POZNAŃ: Uniwersytet Ludowy – Szkoła Animacji Społecznej
 (56) RADAWNICA: Uniwersytet Ludowy w Radawnicy

WOJ. ZACHODNIOPOMORSKIE:

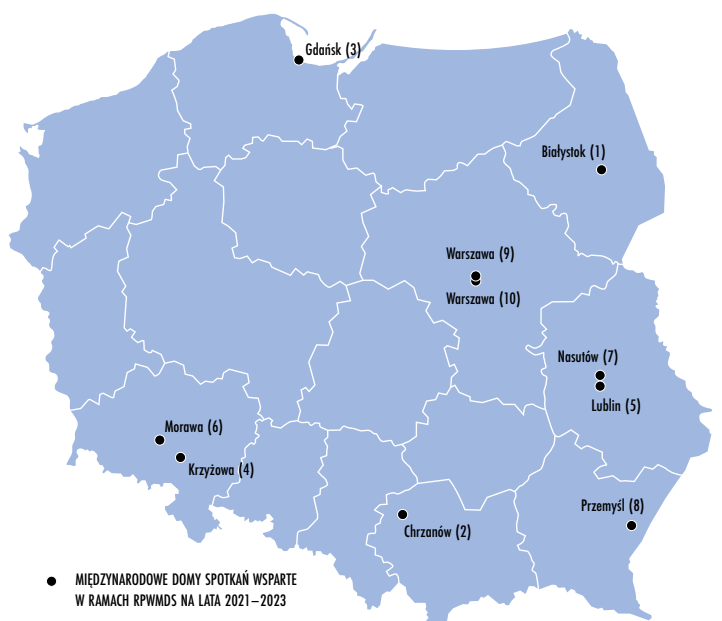
- (57) IWIECINO: Koszaliński Uniwersytet Ludowy
 (58) MIERZYN: Zachodniopomorski Uniwersytet Ludowy

Rysunek 6. Mapa rozmieszczenia dotacji udzielonych w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych

Rok 2021

1. „RZĄDOWY PROGRAM WSPIERANIA ROZWOJU MIĘDZYNARODOWYCH DOMÓW SPOTKAŃ NA LATA 2021–2030”⁷

Celem RPWMDS jest rozwój kontaktów między społeczeństwami w UE i poza nią, promowanie solidarności i zrozumienia międzykulturowego, upowszechnianie dziedzictwa narodowego Polaków oraz historii Polski w formule międzynarodowych domów spotkań. W latach 2021–2023 międzynarodowym domom spotkań przyznano łącznie 10 dotacji w kwocie 8,1 mln zł.



- | | |
|--|--|
| (1) BIAŁYSTOK: Podlaski Międzynarodowy Dom Spotkań | (6) MORAWA: Międzynarodowy Dom Spotkań w Morawie |
| (2) CHRZANÓW: Międzynarodowe Centrum Dialogu i Współpracy | (7) NASUTÓW: Międzynarodowy Dom Spotkań w Nasutowie |
| (3) GDĄSK: Dom Pojednania i Spotkań im. Św. Maksymiliana Marii Kolbego w Gdańsku | (8) PRZEMYSŁ: Międzynarodowy Dom Spotkań w Przemysłu |
| (4) KRZYŻÓWKA: Międzynarodowy Dom Spotkań Młodzieży w Krzyżowej | (9) WARSZAWA: Międzynarodowy Dom Spotkań w Warszawie |
| (5) LUBLIN: Międzynarodowy Dom Spotkań Młodzieży „Kultura pojednania” | (10) WARSZAWA: Międzynarodowy Dom Spotkań „Bez Granic” |

Rysunek 7. Mapa rozmieszczenia Międzynarodowych Domów Spotkań wspartych środkami RPWMDS

⁷ Przyjęty Uchwałą Nr 163/2020 Rady Ministrów z 13 listopada 2020 r.

2. „RZĄDOWY PROGRAM FUNDUSZ INICJATYW OBYWATELSKICH NOWEFIO NA LATA 2021–2030”⁸

Program jest kontynuacją wsparcia rządowego kierowanego do trzeciego sektora od 2006 r. Narodowy Instytut Wolności w 2018 r. stał się instytucją zarządzającą i wdrażającą Program poprzez dokonanie zmian mających na celu zwiększenie dostępności Programu dla szerokiego grona organizacji pozarządowych, m.in. rezygnację z wymogu wniesienia przez organizacje wkładu własnego, premiowanie dodatkowymi punktami w ramach oceny strategicznej organizacji z miejscowości poniżej 50 000 mieszkańców, organizacji z mniejszym budżetem (poniżej 100 000 zł przychodu rocznego), wprowadzenie możliwości przeznaczenia części dotacji (maks. 20%) na rozwój własny organizacji.

Celem Programu jest zwiększenie zaangażowania obywateli oraz organizacji pozarządowych w życie publiczne. W jego ramach dofinansowane są m.in. mikroinicjatywy małych organizacji i grup nieformalnych, działania realizowane na rzecz rozwoju partycypacji obywatelskiej oraz rozwój federacji, organizacji parasolowych i porozumień organizacji.

W latach 2018–2023 przyznano NGO-som łącznie 2 511 dotacji w kwocie 541,3 mln zł.

3. „POLSKI INKUBATOR RZEMIOSŁA NA LATA 2021–2030”⁹

W ramach Programu wsparcie finansowe udzielane jest na rozwój potencjału infrastrukturalnego i organizacyjnego samorządu gospodarczego rzemiosła, rozwój ich kapitału ludzkiego i społecznego oraz potencjału instytucjonalnego, wzmocnienie współpracy organizacji rzemieślniczych z podmiotami z sektorów publicznego, przedsiębiorstw i pozarządowego.

⁸ Przyjęty Uchwałą Nr 194/2020 Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2020 r.

⁹ Przyjęty Uchwałą Nr 73/2021 Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2021 r.

W latach 2021–2023 przyznano organizacjom rzemieślniczym łącznie 494 dotacji w kwocie 23 mln zł.

Rok 2022

1. „RZĄDOWY PROGRAM FUNDUSZ MŁODZIEŻOWY NA LATA 2022–2033”¹⁰

Program służyć ma rozwojowi różnych form aktywności młodzieży w wielu formach organizacyjnych. W jego ramach wsparcie uzyskają rady młodzieżowe przy jednostkach samorządu terytorialnego oraz samorządy uczniowskie i studenckie. Przedmiotem wsparcia jest także udział organizacji młodzieżowych w dialogu obywatelskim i procesach konsultacji. Wsparciem objęte są projekty, które powinny przyczyniać się do budowy i wzmocnienia potencjału organizacji młodzieżowych przez poprawę ich zarządzania.

W latach 2022–2023 organizacjom młodzieżowym przyznano łącznie 140 dotacji w kwocie 28,8 mln zł.

2. „RZĄDOWY PROGRAM WSPIERANIA ROZWOJU ORGANIZACJI PORADNICZYCH NA LATA 2022–2033”¹¹

Wsparcie udzielone organizacjom obywatelskim, funkcjonującym w obszarze poradnictwa, oraz poprawa stabilności ich funkcjonowania powinny się przyczynić do zwiększenia efektywności i skuteczności systemu poradnictwa. Dofinansowanie w ramach tego programu może zostać przeznaczone m.in. na rozwój potencjału organizacyjnego i infrastrukturalnego organizacji poradniczych, w tym adaptację i remonty pomieszczeń czy zakup wyposażenia. Wsparcie może także posłużyć pokryciu kosztów funkcjonowania usług poradniczych. Ponadto dofinansowanie może także

¹⁰ Przyjęty Uchwałą Nr 159/2022 Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2022 r.

¹¹ Przyjęty Uchwałą Nr 160/2022 Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2022 r.

wesprzeć innowacyjne w treści i formie usługi poradnicze, działania edukacyjno-informacyjne upowszechniające znajomość przepisów prawa oraz wiedzę o dostępności do istniejącej sieci instytucji i organizacji świadczących usługi poradnictwa.

Wsparciem objęte są organizacje pozarządowe świadczące różne formy poradnictwa, m.in. obywatelskiego, prawnego, psychologicznego, rodzinnego, konsumenckiego, prozdrowotnego, pedagogicznego, zawodowego.

W latach 2022–2023 organizacjom poradniczym przyznano łącznie 86 dotacji w kwocie 25,1 mln zł.

Fundusz wsparcia dla organizacji pożytku publicznego

Fundusz jest państwowym funduszem celowym, mającym wzmocnić organizacje pożytku publicznego poprzez wyrównywanie ich szans. Jego dysponentem jest Dyrektor NIW-CRSO. Zgromadzone w Funduszu środki pozwoliły uruchomić w 2022 r. otwarty konkurs ofert, którego przedmiotem było przyznanie w 2022 r. dotacji na realizację zadania dotyczącego wzmocnienia:

1. kompetencji osób, w tym pracowników i wolontariuszy, działających w organizacjach pożytku publicznego, poprzez m.in. udział w szkoleniach, kursach, studiach, seminariach, konferencjach, wizytach studyjnych oraz uzyskanie uprawnień i certyfikatów;
2. infrastruktury organizacji pożytku publicznego poprzez m.in. stworzenie lub modyfikację strony internetowej organizacji, zakup sprzętu niezbędnego do prowadzenia działalności pożytku publicznego, dostosowanie (np. remont, adaptacja) pomieszczeń do prowadzenia działalności pożytku publicznego.

W ramach Funduszu w 2022 r. NIW udzielił organizacjom pożytku publicznego 78 dotacji na łączną kwotę 698 500 zł.

Wsparcie NGO-sów w okresie pandemii COVID-19

W trudnym dla całego społeczeństwa roku 2020 Rada Ministrów na wniosek Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego przyjęła Program Wsparcia Doraźnego Organizacji Pozarządowych w zakresie przeciwdziałania skutkom COVID-19. Jego celem było wsparcie organizacji społeczeństwa obywatelskiego zagrożonych w wyniku wystąpienia nieprzewidzianych sytuacji i zdarzeń związanych z bieżącą sytuacją epidemiczną oraz wsparcie ich działań dotyczących przeciwdziałania COVID-19. W ramach Programu przewidziano udzielenie wsparcia organizacjom pozarządowym w ramach dwóch priorytetów. Pierwszy dotyczył wsparcia dla organizacji podejmujących działania w uzupełnieniu zadań administracji publicznej w celu przeciwdziałania COVID-19 w społecznościach lokalnych. Drugi – działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania organizacji zagrożonych na skutek COVID-19 oraz planujących działania celem podtrzymania funkcjonowania organizacji lub działania w zastępstwie lub w uzupełnieniu zadań, które w całości lub części musiały zostać odwołane na skutek COVID-19.

W ramach Programu udzielono 404 dotacje na kwotę 9,8 mln zł.

Na wniosek Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego organizacje pozarządowe zostały także włączone do systemu „tarczy”, którego głównym beneficjentem byli przedsiębiorcy. System dla NGO obejmował m.in.:

1. dofinansowanie części wynagrodzenia (wraz ze składkami od pracodawcy) pracowników oraz osób zatrudnionych na podstawie umowy cywilnej, w tym także objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy;
2. zwolnienie z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności w sytuacji pogorszenia płynności finansowej;
3. wstrzymanie pobierania wynagrodzeń dla organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi, a także opłat abonamentowych;

4. wydłużenie o trzy miesiące wypełniania obowiązków sprawozdawczych, w tym sporządzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego;
5. wydłużenie terminu na złożenie sprawozdania z wykonania dowolnego zadania publicznego oraz rozliczenia dotacji, a także uznanie za uzasadnione wydatków poniesionych na sfinansowanie działań realizowanych w ramach zadania publicznego, które musiały zostać odwołane;
6. zlecenie zadań w celu przeciwdziałania COVID-19, z pominięciem otwartego konkursu ofert;
7. zmiany terminu, sposobu i zakresu wykonania umowy o realizacji dowolnego zadania publicznego.

Narodowy Instytut Wolności w ramach realizowanych rządowych programów wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego umożliwił elastyczne, dopasowane do sytuacji pandemicznej aneksowanie umów dotacyjnych, aby organizacje mogły zrealizować część działań w formule zdalnej, inne wykonać w momencie, w którym ograniczenia pandemiczne umożliwiały realizację przedsięwzięć z udziałem większych grup uczestników.

Pomoc uchodźcom wojennym

W 2022 r. natychmiast po agresji Rosji na Ukrainę na wniosek Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego Prezes Rady Ministrów uruchomił dwie transze dotacji ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa na wsparcie dla organizacji udzielających pomoc uchodźcom. Udzielono ogółem 130 dotacji na kwotę 20 mln zł organizacjom tworzącym system wsparcia dla osób ze szczególnymi potrzebami, w tym dzieci i młodzieży, seniorów oraz osób z niepełnosprawnościami. Dzięki dotacjom przeprowadzono szkolenia, m.in. psychologiczne, prawne, zawodowe i językowe, a także zakupiono sprzęt niezbędny do niesienia pomocy.

Ponadto w ramach wsparcia doraźnego udzielanego przez NIW w ramach PROO przekazano w 2022 r. ponad 200 dotacji do 10 000 zł – każda dla organizacji świadczących pomoc obywatelom

Ukrainy przybywającym do Polski i dotkniętym skutkami działań wojennych.

W celu poprawy koordynacji działań pomocowych Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego zorganizował w okresie od 25 lutego do 5 lipca 2022 r. 11 spotkań z udziałem licznych przedstawicieli organizacji pozarządowych, prezydium Komitetu ds. Pożytku Publicznego, NIW-CRSO, przedstawicieli Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, Ministerstwa Edukacji i Nauki, Urzędu ds. Cudzoziemców, wojewodów oraz Zarządu PKP S.A. Utworzono również specjalny newsletter Komitetu ds. Pożytku Publicznego, przesyłany do organizacji pozarządowych i informujący o zapotrzebowaniu na pomoc w konkretnych punktach na terenie kraju. Dzięki temu informacje te docierały codziennie do ponad 6 000 organizacji pozarządowych oraz ich przedstawicieli. Została stworzona także strona internetowa pomagamukrainie.gov.pl, na której zarejestrowało się kilka tysięcy organizacji pozarządowych oferujących pomoc dla uchodźców w każdej możliwej formie, jak np. zapewnienie noclegów, żywności, środków czystości i innej niezbędnej pomocy materialnej. Ponad 6 000 podmiotów (organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw i samorządów) zgłosiło chęć pomocy uchodźcom za pośrednictwem strony.

„First to help”

W czerwcu 2023 r. ruszył konkurs „First to help” na świadectwa zaangażowania w pomoc Ukrainie i Ukraińcom. Jego celem jest docenienie oraz uhonorowanie wysiłku, jaki osoby zaangażowane w pomoc uchodźcom włożyły w niesienie wsparcia obywatelom Ukrainy, poszkodowanym przez działania wojenne spowodowane agresją Rosji na ich kraj. W zadania konkursu wpisuje się także promocja tego typu postaw w skali ogólnospołecznej i wspieranie wzrostu kapitału społecznego w Polsce w oparciu o formy aktywności wolontariackiej oraz inne, ukierunkowane na pomoc uchodźcom z Ukrainy.

W konkursie mogły wziąć udział wszystkie osoby zaangażowane w pomoc uchodźcom: wolontariusze, pracownicy służby zdrowia, służb mundurowych (strażacy, policjanci, wojsko), pracownicy administracji rządowej i samorządowej, pracownicy sektora prywatnego. Do nadsyłania prac zachęcano też dziennikarzy, autorów blogów, fotografów oraz filmowców, którzy profesjonalnie lub amatorsko zajęli się tematyką działań pomocowych w czasie ukraińskiego kryzysu uchodźczego.

Efektami konkursu będzie zmaterializowanie, utrwalenie i uwidocznienie na specjalnej platformie internetowej świadectw zaangażowania polskiego społeczeństwa. Przedsięwzięcie ma ukazać skalę pomocy, różnorodność form pomagania oraz wielość sposobów zorganizowania działań pomocowych w Polsce. Pośrednim rezultatem konkursu będzie promowanie postawy solidarności z narodem ukraińskim i upowszechnienie wiedzy o zaangażowaniu Polaków w pomoc, a także promocja zaangażowania społecznego w wolontariat.

Rada Działalności Pożytku Publicznego

Rada jest organem opiniodawczo-doradczym Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego¹², utworzonym na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rada działa od 2004 r. Do jej zadań należy m.in.: wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy, wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych i programach rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego i wolontariatu, udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi.

Od 2016 r. systematycznie rośnie reprezentacja strony pozarządowej w Radzie. Liczba przedstawicieli NGO-sów została poszerzona

¹² Do 2017 r. Rada była organem ministra właściwego w sprawach zabezpieczenia społecznego.

z 11 osób w 2015 r. do 22 przedstawicieli organizacji obywatelskich w 2016 r. i 25 w kadencji Rady w latach 2018–2021. Od 2021 r. w Radzie działa 27 przedstawicieli NGO-sów. Formuła pracy Rady została poszerzona. Opiniuje ona projekty legislacji przedłożone jej przez Przewodniczącego, innych ministrów, ale przygotowuje opinie także z własnej inicjatywy. Poszerzony został zakres merytorycznej pracy zespołów problemowych Rady, np. Zespół ds. społecznych zwiększył zakres o sprawy rodziny i dziedzictwa narodowego. Powstały nowe zespoły ds. partycypacji osób starszych oraz mateczników patriotyzmu i kultury ludowej.

Szczególne aktywność Rady VI kadencji (2018–2021) zaowocowała podjęciem 209 uchwał: 171 z nich (82%) dotyczyło spraw merytorycznych, 26 (12%) – spraw personalnych (delegowania przedstawicieli strony pozarządowej do różnych gremiów, w tym komitetów sterująco-monitorujących, komisji konkursowych oraz grup roboczych przygotowujących projekty dokumentów), a 12 (6%) – wewnętrznej organizacji pracy Rady. Zdecydowana większość uchwał Rady dotyczących spraw merytorycznych zawierała wnikliwie wypracowane rekomendacje oraz uwagi dotyczące przedłożonych Radzie projektów aktów legislacyjnych, programów rządowych, a także innych dokumentów, np. regulaminów konkursów w programach zarządzanych przez NIW. Od początku pandemii COVID-19 Rada brała aktywny udział w projektowaniu i opiniowaniu rozwiązań, których celem było wsparcie organizacji obywatelskich w związku z ograniczeniami życia społecznego oraz zagrożeniem istotnego zmniejszenia wolumenu zadań publicznych zlecanych organizacjom.

Uproszczenia w systemie realizacji zadań publicznych

W 2018 r. Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego w drodze rozporządzenia ustalił uproszczone zasady rozliczania realizacji zadań publicznych z ich rezultatów i zrealizowanego planu działań. Organizacje, składając sprawozdanie z realizacji zadania publicznego, muszą określić poziom realizacji wskaźników

rezultatów zadania oraz zakres zrealizowanego planu działań. Od 2018 r. organizacja nie ma obowiązku dołączania do sprawozdania z realizacji zadania publicznego załączników w postaci faktur potwierdzających poniesienie wydatku, co znacząco upraszcza sprawozdawczość.

Projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych

Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego przygotował projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych. Jej celem jest stworzenie systemu służącego do sporządzania i składania sprawozdań przez organizacje pozarządowe, zapewnienie jawnej i przejrzystej sprawozdawczości organizacji pozarządowych oraz wprowadzenie jednolitych form i obowiązków sprawozdawczych dla organizacji pozarządowych działających w różnych formach podmiotowości prawnej, a także usprawnienie nadzoru Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego oraz kontroli sprawozdawczości prowadzonej za pośrednictwem Dyrektora Instytutu nad działalnością organizacji pozarządowych, prowadzących działalność pożytku publicznego podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz organizacji pożytku publicznego.

Przejrzystość finansowania powinna być jedną z naczelnych reguł funkcjonowania organizacji pozarządowych. Działanie na rzecz dobra wspólnego na zasadzie non-profit (bazujące na wykorzystaniu zaufania społecznego do tego rodzaju aktywności publicznej) wymaga pełnej transparentności. Ma to znaczenie zwłaszcza teraz, w dobie postępującej globalizacji i dynamicznego wzrostu znaczenia sektora pozarządowego w życiu publicznym oraz jego wpływu na kształtowanie opinii publicznej.

Postulat jawności działań organizacji pozarządowych i autoregulacji w tym zakresie sformułowano już na I Ogólnopolskim Forum Inicjatyw Pozarządowych w 1996 r., jednak do dziś nie został w sposób systemowy zrealizowany przez środowisko sektora. Zasadę

jawności wyrażono również w Karcie Zasad Działania Organizacji Pozarządowych, w której podkreśla się, że działalność merytoryczna i finansowa organizacji pozarządowych jest działalnością jawną z uwagi na szczególną troskę o środki publiczne posiadane przez nie bądź powierzone im przez osoby prywatne. Przejrzystość finansów organizacji musi pozwalać na zewnętrzną ocenę zasadności i racjonalności jej wydatków.

Projekt ustawy określa zasady składania sprawozdań finansowych, innych sprawozdań i dokumentów, których wymóg złożenia wynika z przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, oraz zasady sporządzania i składania sprawozdań merytorycznych przez organizacje pozarządowe i podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego. Zgodnie z projektowanymi przepisami podmioty te – w zależności od spełniania warunków określonych projektowaną ustawą – będą zobowiązane do sporządzania i/lub składania sprawozdania finansowego, informacji o źródłach przychodów, kosztach i rodzajach prowadzonej działalności oraz sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności za rok obrotowy:

1. organizacje, których przychód za poprzedni rok obrotowy przekroczył 1 mln zł, będą zobowiązane do składania sprawozdania finansowego oraz innych sprawozdań i dokumentów, których wymóg złożenia wynika z przepisów ustawy o rachunkowości oraz informacji o źródłach przychodów, kosztach i rodzajach prowadzonej działalności;
2. organizacje, których przychód za poprzedni rok obrotowy nie przekroczył 1 mln zł, będą zobowiązane do sporządzania i składania informacji o źródłach przychodów, kosztach i rodzajach prowadzonej działalności;
3. zwolnione z ww. obowiązków sprawozdawczych będą organizacje pozarządowe, których przychód za poprzedni rok obrotowy nie przekroczy 10 000 zł.
4. organizacje pożytku publicznego, których przychód za poprzedni rok obrotowy przekroczy 1 mln zł, będą

zobowiązane do sporządzania i składania sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności.

5. organizacje pożytku publicznego, których przychód za poprzedni rok obrotowy nie przekroczy 1 mln zł, będą zobowiązane do sporządzania i składania uproszczonego sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności.

Dodatkowo te organizacje, których przychód za poprzedni rok obrotowy nie przekroczył 1 mln zł, będą mogły prowadzić uproszczoną rachunkowość w postaci ewidencji przychodów i kosztów. Publicznie dostępną bazę sprawozdań organizacji pozarządowych, w tym organizacji pożytku publicznego, prowadzić będzie Narodowy Instytut Wolności. Projekt ustawy jest obecnie przedmiotem uzgodnień w Stałym Komitecie Rady Ministrów.



Piotr Gliński – profesor socjologii i magister ekonomii, wykładowca akademicki związany z Instytutem Filozofii i Socjologii PAN oraz Instytutem Socjologii Uniwersytetu w Białymstoku. Od lat 80. działacz organizacji pozarządowych. Był współzałożycielem i prezesem Społecznego Instytutu Socjologicznego, współzałożycielem i członkiem zarządu Stowarzyszenia Klon/Jawor oraz współzałożycielem Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce. W latach 2005–2011 przewodniczący Polskiego Towarzystwa Socjologicznego. Poseł na Sejm VIII, IX i X kadencji (od 2015), w latach 2015–2023 wiceprezes Rady Ministrów, w latach 2015–2020 oraz 2021–2023 Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w latach 2020–2021 Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, w latach 2017–2023 przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego.



Wojciech Kaczmarczyk – ukończył studia na Wydziale Elektrotechniki i Automatyki Politechniki Świętokrzyskiej w Kielcach, a następnie studia podyplomowe kierowania zachowaniami w organizacjach na Wirtschaftsuniversität w Wiedniu i studia doktoranckie w zakresie nauk społecznych na Akademii im. L. Koźmińskiego. W 2016 r. pełnił funkcję Sekretarza Stanu w KPRM i Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania, a następnie Dyrektora Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego w KPRM. Przed rozpoczęciem pracy w administracji publicznej ponad 20 lat zajmował się tematyką społeczeństwa obywatelskiego, pracując w organizacjach pozarządowych i realizując projekty obywatelskie. Od 2007 r. był asesorem w programach edukacyjnych i na rzecz społeczeństwa obywatelskiego m.in. dla Komisji Europejskiej, w Programie FIO, Programie Erasmus i funduszach norweskich. Zajmował się także tematyką społeczeństwa obywatelskiego od strony badawczej. Od 2017 r. pełni funkcję Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Sekretarza Komitetu ds. Pożytku Publicznego.

W 20. rocznicę uchwalenia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dlaczego musiała powstać?

Wstęp

Gdybym miał zaledwie w kilku zdaniach opowiedzieć, dlaczego 20 lat temu potrzebna była krajowa regulacja w formie ustawy, która odpowiednio uporządkuje kwestię obywatelskiego zaangażowania w najważniejsze sprawy kraju, regionu czy małej społeczności lokalnej, to wskazałbym na dwie – najważniejsze w moim przekonaniu – kwestie¹. Po pierwsze należało zadbać o uporządkowanie wzajemnych relacji, jakie powstają między podmiotami w trakcie zaangażowania w sprawy publiczne. Po drugie konieczne było nadanie temu zaangażowaniu wysokiego, a może nawet najwyższego priorytetu ważności.

W pierwszym przypadku należało ustalić zasady, mechanizmy oraz narzędzia pozwalające na jak najpełniejsze wykorzystanie istniejącego już potencjału, a jednocześnie dać poczucie bezpieczeństwa wszystkim partnerom, w drugim zaś poprzez definicje i zasady pokazać wagę oraz sens społecznego i obywatelskiego zaangażowania. W dalszej części tekstu spróbuję wyjaśnić obie te

¹ Byłem członkiem dwóch zespołów, które w latach 1993–2003 pracowały nad regulacją ustawową sfery obywatelskiego zaangażowania. Pierwszy był kierowany przez dr. Michała Boniego, doradcę Ministra Pracy i Polityki Społecznej Longina Komołowskiego, drugi – przez prof. Jerzego Hausnera, Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej.

kwestie, cofając się do czasów przełomu i realiów pierwszej dekady niezależnych działań obywatelskich Trzeciej Rzeczypospolitej.

Strefa „ekotonu społecznego” w sektorze obywatelskim

W ekologii i ochronie środowiska funkcjonuje pojęcie *ekotonu*. Jest to obszar, w którym nastąpiły zasadnicze zmiany w jakiejś części środowiska przyrodniczego, najczęściej związane z nagłą degradacją pewnych jego elementów. Przykładem może być trąba powietrzna, która przeszła pięć lat temu na pograniczu Borów Tucholskich i Kaszub. W ciągu jednej nocy zniszczyła ogromne połacie lasów – z dnia na dzień zniknęły one z krajobrazu i ekosystemu. Mimo konsekwentnej, lecz z natury rzeczy powolnej rekonstrukcji tego zasobu ekoton na tym obszarze będzie trwał dziesiątki lat. Czasami pojęcie to odnosi się też do obszarów, w których następujące zmiany są powolniejsze i wynikają z procesów środowiskowych. W takich miejscach dochodzi do przeobrażania się zachowań wszystkich znajdujących się tam organizmów żywych. Jednym gatunkom (szczególnie tym aktywniejszym, silniejszym, zazwyczaj bardziej ekspansywnym) daje to nowe możliwości rozwoju, innym (zazwyczaj delikatniejszym, słabszym, bardziej wrażliwym oraz nieodpornym na zmiany) stawia wymagania, którym nie są w stanie sprostać bez specjalnego wsparcia. Część wzrasta, część słabnie, a nawet ginie. Obszar, pozbawiony ochrony, rozwija się według zupełnie nowej reguły, nieznaney dotychczasowym mieszkańcom.

Przeniesienia powyższego opisu zjawiska ze sfery przyrodniczej do rzeczywistości społecznej dokonała Ewa Romanow-Pękał, jedna z bardziej znanych i twórczych działaczek sektora pozarządowego na Pomorzu:

Praca w strefie „ekotonu społecznego” wymaga od pozarządowca, edukatora, czy też animatora, działacza, organizatora społeczności, badacza niezwyklej czujności, rozumienia zmian, a przynajmniej podejmowania prób ich zrozumienia, ciągłego doskonalenia, zdobywania

wiedzy, konfrontowania praktyki z teorią, zadbania o superwizję Nie jest to prosta droga, biorąc pod uwagę specyfikę czasów. Żyjemy w „pulsującej” rzeczywistości, która znacznie odbiega od schematu linearnego rozwoju, charakterystycznego dla dawnego świata².

Myślę, że koncepcja „ekotonu społecznego” jest inspirująca i trafnie charakteryzuje okres po przełomie politycznym w 1980 r. Wówczas z dnia na dzień możliwe okazało się podejmowanie działań obywatelskich w strukturach niezależnych organizacji, którym nikt nie kazał wpisywać kierowniczej roli PZPR do statutu. Jednak nikt też nie zapewnił im odpowiedniej ochrony czy wsparcia.

Faza „spontaniznego altruizmu”

Pamiętam początek lat 90. XX w., kiedy jeszcze jako konsultant we współpracy z organizacjami pozarządowymi w Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku (którego dobrym gospodarzem był ówczesny Wojewoda Gdański, śp. Maciej Płażyński) podejmowałem różnego rodzaju inicjatywy na rzecz sektora obywatelskiego. Czuło się wówczas na każdym kroku wielką radość z możliwości organizowania nowych inicjatyw. Powstawały w tym czasie licznie nowe podmioty, szczególnie stowarzyszenia i fundacje, bo wszystko wydawało się możliwe, a własna, niezależna struktura pozwalała myśleć o realizacji blokowanych wcześniej projektów. Ten etap rozwoju sektora obywatelskiego został nazwany „fazą spontaniznego altruizmu”.

Na początku lat 90. jedynym poważnym partnerem w podejmowaniu inicjatyw wpływających na rozwój społeczny były władza publiczna i jej instytucje. Dysponowały one znaczącym potencjałem organizacyjnym oraz finansowym, a także mogły wprowadzać regulacje prawne umożliwiające lub powstrzymujące realizację wielu

² E. Romanow-Pękał, Stowarzyszenie EKO-INICJATYWA, fragment wykładu podczas XXV gali Nagrody Bursztynowego Mieczyka im. Macieja Płażyńskiego, 7 grudnia 2019 r., Europejskie Centrum Solidarności.

zadań, którymi zainteresowanie wykazywały organizacje pozarządowe. I choć wtedy tego partnera znacznie mniej niż teraz obciążała biurokracja blokująca aktywizm, to jednak kompletnie nie był on przygotowany do podejmowania współpracy z podmiotami obywatelskimi. Powszechnie stosowano wolną amerykankę, tzn. współdziałanie bez opisanych prawnie reguł. Przejawiało się to zwłaszcza w kontaktach z samorządami lokalnymi. W każdej gminie obowiązywały inne ustalenia. Zadania zlecane organizacjom były dość przypadkowe, często opłacane bezpośrednio z kasy samorządu bez pośrednictwa organizacji. Niby ten sam kraj, to samo prawo, a sposoby załatwiania spraw – bo tak to trzeba nazwać – różniły się znacząco w zależności od widzimisię lokalnych włodarzy. Poszukiwanie sposobów dotarcia do osób decyzyjnych, zachęcanie urzędników do przyjaznego spojrzenia na prowadzoną działalność, rozmaite próby zwrócenia na siebie uwagi decydentów – wszystko to było praktyką stosowaną na porządku dziennym, choć niezgodną z rozwiązaniami systemowymi typowymi dla demokratycznego państwa.

Od samego początku działania organizacje wspierające rozwój sektora obywatelskiego³ spotykały się z oczekiwaniami liderów lokalnych organizacji, którzy koniecznie chcieli się dowiedzieć, jak dotrzeć do władzy i zdobyć jej uznanie oraz kogo trzeba poznać, żeby osiągnąć sukces. Rzadko kojarzono te zabiegi ze sztuką nawiązywania relacji, fundraisingiem czy budowaniem mechanizmów dialogu i współpracy – zdecydowanie częściej ze znajomościami oraz poparciem politycznym. Trudności sprawiała międzyinstytucjonalna komunikacja, ponieważ język znacznie się zmienił. Zamiast „organizacji społecznych”, co z powodu wciąż żywych wspomnień z przeszłości nie zawsze dobrze się kojarzyło, zaczęto używać określenia „organizacje pozarządowe”, stanowiącego niedoskonałe – w mojej ocenie – tłumaczenie z języka używanego przez zagranicznych trenerów i różnej maści ekspertów (ang. *non-governmental organisation*). Ujawniła się potrzeba nowego zdefiniowania zjawisk i obszarów związanych z powstałymi formami aktywności. Pojawiła się również

³ Regionalne Ośrodki Wspierania – organizacje specjalizujące się w organizowaniu wsparcia dla organizacji.

potrzeba tworzenia przestrzeni prawnej, w której instytucje sektora publicznego – obwarowane i usztywnione fetyszem paradygmatu legalności – czułyby się bezpiecznie przy podejmowaniu współpracy z organizacjami obywatelskimi.

Pozarządowe – to znaczy przeciw władzy...?

Pamiętam, jak podczas organizacji w maju 1994 r. w Gdańsku I Forum Inicjatyw Pozarządowych (FIP)⁴ udało się zaangażować do współpracy różnorodnych partnerów: Miasto Gdańsk z jego służbami porządkowymi i odpowiedzialnymi za usługi komunalne, Uniwersytet Gdański i Teatr Wybrzeże, oddający do dyspozycji Forum swoje budynki, a także Urząd Wojewódzki, delegujący prawie wszystkich dyrektorów oraz wicedyrektorów. Wspomniany już Wojewoda Gdański poprosił swego zastępcę, aby osobiście wspierał organizację tego wydarzenia. Brak wspólnego języka i definicji prawnych „czyszczących” wspólne rozumienie podejmowanych przedsięwzięć wprowadził zamieszanie, a przynajmniej konsternację we wzajemnych relacjach, i to mimo najlepszej woli poszczególnych partnerów. Za przykład niech posłuży tu reakcja Wicewojewody Gdańskiego, prof. Józefa Borzyszkowskiego, który miał wątpliwości, czy urząd wojewody powinien angażować się tak mocno w organizację Forum: „Bo pozarządowe to (może być) przeciw rządowe, a wojewoda jest przecież reprezentantem rządu w regionie”⁵. Oczywiście udało się przezwyciężyć te wątpliwości i Forum przebiegło pomyślnie. Wojewoda Płażyński przyjął wówczas ok. 70 wspaniałych gości z kraju i z różnych stron świata (obserwujących tę inicjatywę) wystawnym obiadem w Dworze Artusa, traktując tym samym Forum jako imprezę o najwyższym prestiżu. Trzeba dodać, że wiodącym

⁴ I Forum Inicjatyw Pozarządowych (FIP) w Gdańsku było współorganizowane z Komitetem FIP-u, w którym miało reprezentację środowisko warszawskich organizacji, w tym organizacji grantodawczych, oraz środowisko gdańskich organizacji, koordynowane przez Fundację RC.

⁵ Jest to cytata z rozmowy przeprowadzonej z Wicewojewodą Gdańskim w trakcie przygotowań do I Forum Inicjatyw Pozarządowych w Gdańsku w 1994 r.

tematem tego wydarzenia były uwarunkowania i zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi⁶ – miało to więc miejsce niemal 10 lat przed uchwaleniem pierwszej ustawy regulującej tę kwestię.

Poszukiwanie modelu współpracy. Sektor publiczny a NGO-sy

Konieczność uporządkowania wzajemnych relacji pomiędzy NGO-sami a samorządami – i sektorem publicznym w ogóle – spowodowała, że w kilku ośrodkach w kraju zainicjowano działania mające na celu wypracowanie odpowiednich strategii. Największe doświadczenie oraz sukcesy zostały osiągnięte na Wybrzeżu i w Warszawie-Centrum⁷. Mimo braku regulacji na poziomie krajowym w kilku gminach podjęto innowacyjne projekty szerokich konsultacji, zmierzających do wypracowania systemu współpracy, który byłby wydolny i dawał szansę jak najpełniejszego wykorzystania potencjału rosnącego w siłę sektora pozarządowego zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości.

Na Wybrzeżu na przestrzeni lat 1994–1996 pięć gmin weszło na trudną ścieżkę budowania nowego modelu wzajemnych relacji. Były to Rumia, Gdynia, Gdańsk, Tczew i Sopot. Zostały w nich wypracowane oraz uchwalone lokalne programy współpracy, dające szeroką podstawę do włączenia na jasnych zasadach NGO-sów w system funkcjonowania społeczności lokalnych. W programach tych,

⁶ Specjalnie na Forum został przygotowany specjalny numer Magazynu Pozarządowego „PARTNER”, redystrybuowany podczas I FIP-u. Pismo to zawierało zebrane w całość pierwsze propozycje zarówno zasad, jak i narzędzi umożliwiających szeroką współpracę międzysektorową, wypracowane na Wybrzeżu.

⁷ Od samego początku istnienia organizacje wsparcia (1993 r.) – Fundacja RC w Gdańsku i Stowarzyszenie BORIS w Warszawie – uruchomiły programy mające na celu stworzenie szerokich uwarunkowań prawnych dla budowania systemu współpracy organów administracji publicznej z NGO-sami. Powstała autorska koncepcja, przygotowana w Regionalnym Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych w Gdańsku, na podstawie której zostały wypracowane i wdrożone pilotażowo w kilku, a następnie w kilkudziesięciu gminach w Polsce lokalne programy współpracy.

poza obszarami i formami współpracy oraz mechanizmami konkursowymi regulującymi przydział dotacji, określone zostały także warunki wymiany informacji oraz rola ciał wspólnych w całym procesie realizacji programu (zespoły robocze i komisje konkursowe). Pilotażem tym, bo tak w skali kraju można nazwać działania podjęte w wymienionych gminach, zainteresował się Związek Miast Polskich – zlecił przeprowadzenie badań tych procesów i powstałych w ich wyniku rozwiązań oraz przygotował specjalny raport⁸. Z doświadczeń tych skorzystało później kilkadziesiąt samorządów w całej Polsce, a ostatecznie powstałe programy współpracy stały się podstawą części rozwiązań zawartych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej także jako: „ustawa”).

Legalizacja wolontariatu i szeroka edukacja społeczeństwa

Najbogatsze doświadczenia związane z funkcjonowaniem niezależnych inicjatyw mają zazwyczaj osoby, które niekiedy przez wiele lat prowadziły (i często nadal prowadzą) swoje działania artystyczne, pomocowe, edukacyjne, a czasem też organizacyjne w charakterze wolontariuszy. Nadal zresztą sektor pozarządowy bazuje przede wszystkim na nieodpłatnej pracy członków stowarzyszeń czy sympatyków i współpracowników fundacji. Zatrudnienie w sektorze pozarządowym, mimo ponad 30 lat jego budowy, nie przekracza w Polsce 1–2%. Tylko połowa organizacji pozarządowych jest w stanie utrzymać zespół pracowników, i to zazwyczaj na czas realizacji konkretnego projektu, który trwa od kilku do kilkunastu miesięcy. Wolontariusze są zatem niezbędni, aby podtrzymywać oraz uzupełniać działania prowadzone przez pracowników stale lub czasowo opłacanych. Stanowią zatem jeden z najcenniejszych zasobów podmiotów sektora pozarządowego, a nawet aktywności obywatelskiej w ogólności.

⁸ M. Bury, *Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi. Część raportu Związku Miast Polskich*, „Pismo Samopomocy POMOST” 1996, nr 11/12, *passim*.

Pozycja wolontariusza w sektorze obywatelskim była w przeszłości jednak bardzo słaba, przede wszystkim przez brak wyraźnie określonego statusu osoby zaangażowanej jako wolontariusz w danej strukturze czy przedsięwzięciu. Konieczność zdefiniowania i dookreślenia parametrów wolontariatu wynikała nie tylko z braku prawnej regulacji warunków świadczenia pracy w takiej formie. Istotny był również fakt podkreślenia, że wolontariat stanowi wartościową postawę obywatelską, co miało niebagatelny wpływ na edukację obywatelską. Wolontariusz z silną pozycją w społeczeństwie obywatelskim mógłby stać się wzorem dla innych, szczególnie młodych, wchodzących w świat szerszej aktywności na rzecz dobra wspólnego. Tymczasem wolontariat funkcjonujący wówczas trochę jako szara strefa, a trochę jako działalność wręcz nielegalna nie mógł zachęcać, a tym samym znacząco zasilać kadr trzeciego sektora. Szczególne trudności w interpretowaniu ram wolontariatu miał sektor publiczny, ponieważ brak ram prawnych w zasadzie wykluczał podjęcie oficjalnej współpracy. Wolontariat jako kategoria z obszaru zatrudnienia jeszcze w 1997 r. był czymś zupełnie niejasnym. Świadczyć o tym może wypowiedź ówczesnego Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej: „W obowiązującym stanie prawnym stosunek wolontariatu może być traktowany jako stosunek cywilnoprawny. Mając na uwadze art. 734 i art. 735 Kodeksu cywilnego, w związku z art. 750 Kodeksu cywilnego należy stwierdzić, że istnieje w niektórych przypadkach możliwość zawierania umowy wolontariatu na zasadach umowy nienazwanej o świadczenie bez wynagrodzenia usług”⁹.

Zacytowane wyżej skomplikowane wyjaśnianie prostej umowy z wolontariuszem nie służyło promocji tej formy społecznego zaangażowania. W niektórych organizacjach budziło wręcz wątpliwości co do legalności i konsekwencji takiej interpretacji. Stąd konieczność jasnej definicji oraz odpowiedniego uregulowania statusu wolontariusza w systemie społecznym. Przyjęte ostatecznie w ustawie

⁹ Z odpowiedzi Sekretarza Stanu w MPiPS Macieja Manickiego na zapytanie Grupy Warsztatowej pn. „Rynek pracy, rozwój regionalny”, pracującej w ramach OFiP-u, „Pismo Samopomocy POMOST” 1996, nr 11/12, *passim*.

rozwiązanie nie spełniło oczekiwań środowiska, ale przynajmniej oczyściło przedpole do w pełni pozytywnego podejścia i stworzenia nowoczesnego, rozwojowego modelu wolontariatu. Mówiąc o wolontariuszu, rozumie się przez to „osobę fizyczną, która ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonuje świadczenia na zasadach określonych w ustawie”¹⁰. Zasady te określają zarówno warunki pełnienia takiej roli, jak i wszelkie uprawnienia przysługujące wolontariuszom. Taka w pełni pozytywna, określająca wysoki status społeczny definicja wolontariatu niewątpliwie wpłynie na przychylne myślenie o osobistym zaangażowaniu obywateli w tej formule i jednocześnie zbliży Polskę do rozwiązań przyjętych w innych, mających dłuższe doświadczenie demokratyczne krajach europejskich.

Uchylone drzwi dla europejskiego wsparcia sektora pozarządowego

Przygotowywane w tamtym czasie wejście Polski do Unii Europejskiej spowodowało konieczność uregulowania spraw związanych z aktywnością obywatelską oraz podziałem zadań pomiędzy administracją publiczną, biznesem a sektorem pozarządowym jako realizatorem części zadań dofinansowanych z unijnych funduszy. Przygotowanie instytucji publicznych do absorpcji środków należnych nam po akcesji, które w jakiejś części miały dotrzeć również do organizacji pozarządowych, wymusiło zmianę prawa dotyczącego trzeciego sektora i określenie możliwych relacji między jego podmiotami a pozostałymi aktorami polskiej sceny publicznej i gospodarczej. I choć nadzieje na szeroki dostęp organizacji pozarządowych do unijnych środków w praktyce zostały ograniczone (ze względu na przeregulowanie systemu dostępu – powstanie barier nie do przejścia dla większości podmiotów sektora obywatelskiego), to i tak samo wprowadzenie do obiegu prawnego pojęcia organizacji

¹⁰ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873).

pozarządowych podniosło ich rangę w świadomości decydentów oraz obywateli.

Subsydiarność szansą dla sektora obywatelskiego – operacjonalizacja konstytucyjnej zasady pomocniczości

Wielką nadzieją dla rozwoju sektora obywatelskiego było wpisanie do Konstytucji RP z 1997 r. zasady pomocniczości¹¹, tam bowiem, gdzie nie ma rozwiązań ustawowych, Konstytucja RP obowiązuje i powinna być stosowana wprost. Przygotowywanie ustawy stanowiło więc ogromną szansę na pełną operacjonalizację tej podstawowej dla sektora obywatelskiego zasady. Przytoczę tu fragment preambuły, który ten wpis zawiera:

Pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytutacji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej¹².

¹¹ Ustawa zasadnicza – Konstytucja RP. Dnia 2 kwietnia 1997 r. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie, 25 maja tego samego roku, została ona przyjęta przez Polaków w referendum. Konstytucja zaczęła obowiązywać 17 października 1997 r.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W ustawie znalazły się zapisy dotyczące zasad współpracy, w tym zasada pomocniczości jako przesłanie ogólne, obowiązek współpracy administracji państwowej z organizacjami pozarządowymi w realizacji zadań (choć formy tej współpracy mogą być dowolne) oraz obowiązek wspólnego z organizacjami budowania i uchwalania rocznych programów współpracy na każdym szczeblu administracji publicznej. Ustawa zawiera obowiązującą i jednoznaczną definicję organizacji pozarządowej. Opisano w niej mechanizmy oraz narzędzia, jakie można – a czasami trzeba – stosować przy realizacji zadań w sferze publicznej. Jest tam także definicja wolontariatu. Są również przedstawione sfery pożytku publicznego (poszerzane co jakiś czas) oraz wprost wskazana możliwość prowadzenia działalności odpłatnej statutowej w tych sferach.

Czego w ustawie zabrakło, choć znaleźć się powinno?

Mimo prawie 10-letniej pracy nad kolejnymi wersjami planowanej regulacji i zaangażowaniu dziesiątek osób do debaty na jej temat w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zabrakło kilku bardzo elementarnych rozwiązań, które zmieniłyby zasadniczo jej wydźwięk, a w konsekwencji stworzyłyby znacznie większe szanse na prawdziwie dynamiczny rozwój sfery obywatelskiej w naszym kraju. Tak więc po 20 latach od uchwalenia ustawy warto podjąć refleksję o słuszności rozwiązań, które zostały w niej zapisane. To, co ostatecznie zaproponował zespół prof. Jerzego Hausnera, a Sejm RP uchwalił w 2003 r., miało przez ostatnie 20 lat zasadniczy wpływ na wszystkie parametry ilościowe i jakościowe sektora obywatelskiego – sektora próbującego nadgonić swoje wieloletnie zacofanie, wynikające z ograniczeń quasi realnego socjalizmu obowiązującego w Polsce przez ponad 4 dekady.

Wydaje się, że równie ważne przy ocenie tej regulacji są zarówno obowiązujące zapisy, jak i to, czego w ustawie zabrakło, a znaleźć się tam powinno. „Grzech zaniechania”, choć może mniej widoczny, ma często daleko idące konsekwencje i powoduje straty nie do odrobienia.

Najistotniejsze w moim przekonaniu braki to:

1. Brak szczególnej ochrony dla obywateli angażujących się w życie społeczne (ubezpieczenie od pewnego zakresu odpowiedzialności), co mogłoby się wiązać ze specjalnymi środkami ochronnymi o charakterze prawnym i/lub ekonomicznym. To samo dotyczy organizacji pozarządowych, które podejrzewane są o „skok na kasę”, a przez to traktowane jak podmioty gospodarcze nastawione wyłącznie na zysk.

Przykłady:

- uznanie wolontariatu jako bezskładkowego okresu pracy;
- limit 200 000 zł przychodu bez VAT, obejmujący również działalność non profit.

2. Brak jakiegokolwiek wsparcia i mechanizmów wzmacniających siłę instytucjonalną organizacji, co skutkuje ich ciągłą biedą i zależnością finansową (mniej niż 1% polskich NGO-sów posiada jakikolwiek majątek – dotyczy to nawet tych, które skutecznie działają od 30 lat).

3. Brak gwarancji – także materialnych – budowania autentycznych reprezentacji sektora: sieci, federacji, co w warunkach demokracji ogranicza obywatelską samoorganizację i skuteczność ochrony interesów sektora.

Przykłady:

- brak zapisów o konieczności konsultacji z organizacjami pozarządowymi i uwzględniania ich opinii;
- brak (pozauznaniowego) wsparcia finansowego (obsługa sekretariatu, ekspertyzy itp.).

4. Brak profesjonalnego, głęboko zakorzonego w sektorze systemu wsparcia merytorycznego, choć prawie 10-letnie doświadczenie z centrami wsparcia dla NGO-sów w Gdańsku, Warszawie, Poznaniu, Katowicach czy Lublinie (do czasu powstania ustawy)¹³ i badania kondycji sektora potwierdzały

¹³ W wymienionych miastach powstały ośrodki wsparcia NGO-sów, które w 1996 r. podpisały porozumienie będące początkiem największego związku stowarzyszeń tego typu – Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLLOT.

jego skuteczność i znaczącą rolę w rozwoju profesjonalizmu w organizacji obywatelskich.

Przykłady:

- brak definicji organizacji wsparcia;
 - brak specjalnej linii budżetowej dla tego rodzaju wsparcia NGO-sów.
5. Brak podkreślenia ważności zaangażowania obywateli w sprawy państwa i własnego środowiska, co mogłoby się zawrzeć w paradygmacie względnego pierwszeństwa w realizacji zadań publicznych i ogólnej aktywności w sferze społecznej. To w konsekwencji skutecznie przeciwdziałałoby stosowanej powszechnie i utrwalonej przez samorzady zasady reszty, czyli rozdysponowywania środków z budżetu lokalnego na działania prowadzone przez organizacje po zabezpieczeniu finansowym podległych sobie jednostek organizacyjnych, a także coraz częstszym przypadkom otwartego łamania konstytucyjnej zasady pomocniczości poprzez odbieranie już realizowanych – często od wielu lat – zadań i przekazywaniu ich do realizacji jednostkom podległym samorządom.

Przykłady:

- brak zapisów o względnym pierwszeństwie w dostępie do realizacji zadań ze środków publicznych;
- brak ochrony przeciwko odbieraniu zadań, bez uzasadnienia merytorycznego.

Zakończenie

Przedstawione w tym tekście omówienie przesłanek stojących za ustawową regulacją sfery obywatelskiej z pewnością nie zawiera wszystkich faktycznych powodów podjęcia 20 lat temu decyzji o legislacyjnym uporządkowaniu trzeciego sektora. Zaproponowany tutaj ich wybór opiera się na refleksji o przeszłości, a także spojrzeniu na proces wdrażania ustawy z uwzględnieniem mojego doświadczenia z ponad 30-letniej pracy i działalności w niezależnych strukturach obywatelskich. To wieloletnie oraz wielokierunkowe doświadczenie

podpowiada mi, że nadszedł najwyższy czas, aby podjąć nową próbę prawnego uporządkowania sfery aktywności obywatelskiej, tym razem jednak według paradygmatu zdecydowanie bardziej adekwatnego do obecnych realiów i przyjaznego dla takiej aktywności. To pozwoli odblokować już istniejące ścieżki rozwoju sektora pozarządowego oraz poszerzyć możliwości realnego wpływu obywateli na otaczającą ich rzeczywistość.



Jerzy Boczoń – współzałożyciel, prezes zarządu Fundacji RC, socjoekonomista, ekspert w zakresie współpracy organizacji z sektorem publicznym, doświadczony animator i trener oraz coach dla NGO-sów. Członek Pomorskiej Rady Organizacji Pozarządowych i Pomorskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Autor m.in. *Budowania partnerstwa lokalnego* czy *Poradnika Standaryzacji Usług społecznych*.

Ocena regulacji prawnych dotyczących sektora obywatelskiego w Polsce

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹ (dalej także jako: „ustawa” lub „UDPPiW”) pod wieloma względami wyróżnia się w skali europejskiej, a nawet światowej. W większości państw naszego kontynentu nadal widoczny jest brak rozbudowanych rozwiązań prawnych regulujących funkcjonowanie organizacji pożytku publicznego, tworzących systemowe mechanizmy ich wsparcia oraz zapewniających ich reprezentację na poziomie regionalnym i krajowym.

Upływ dwóch dekad obowiązywania w Polsce przepisów o pożytku publicznym to dobra okazja do refleksji nad ich efektywnością oraz perspektywami ich zmian. Ze względu na szeroki zakres omawianej regulacji niniejszy artykuł skupia się na tych jej zagadnieniach, które w ostatnich latach były przedmiotem najszerszej debaty publicznej. Dlatego analizie zostały poddane w szczególności:

1. tryb i warunki uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego (dalej także jako: „OPP”);
2. prawne ramy udziału organizacji pożytku publicznego w procesie konsultacyjnym polityk publicznych i w procesie legislacyjnym oraz sposób ich formalnej reprezentacji;

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 571 z dn. 27 marca 2023 r.

3. system finansowania organizacji pożytku publicznego, w tym mechanizm przekazania im 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych;
4. sposób alokacji środków przekazanych OPP przez podatników w ramach mechanizmu 1,5%.

Ścieżka sądowa czy administracyjna? O wymogach wobec OPP i modelu ich rejestracji

Punktem wyjścia dla prowadzonych rozważań jest pytanie o tryb uzyskania statusu OPP przez organizację pozarządową. Poziom wymogów formalnych, jakie polskie prawo stawia przed organizacjami ubiegającymi się o status OPP, pozostaje wysoki.

Znaczna część spośród obowiązujących unormowań znajduje oczywiste merytoryczne uzasadnienie. Zgodnie z art. 20 UDPPiW status organizacji pożytku publicznego może uzyskać tylko podmiot, który prowadzi działalność pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa, a nadwyżkę przychodów nad kosztami organizacja ta przeznaczająca na działalność.

Organizacja aspirująca do statusu OPP może prowadzić działalność gospodarczą, ale wyłącznie jako dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego. Musi mieć także statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru (niezależny od organu zarządzającego i niepodlegający mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej czy nadzoru), przy czym członkowie tego organu, a członkowie organu zarządzającego, nie mogą być skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. Statut bądź inne akty wewnętrzne muszą zabraniać udzielania pożyczek lub zabezpieczania zobowiązań majątkiem organizacji w stosunku do jej członków i szerokiego kręgu innych osób, a także przekazywania lub wykorzystywania majątku organizacji na rzecz ich członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich na zasadach innych niż

w stosunku do osób trzecich, w szczególności jeżeli przekazanie to następuje bezpłatnie lub na preferencyjnych warunkach.

Pewne wątpliwości może budzić wymóg zawarty w art. 22 ustawy, zgodnie z którym organizacja ubiegająca się o przyznanie statusu OPP musi wykazać, że prowadziła działalność pożytku publicznego nieprzerwanie przez co najmniej dwa lata. Podstawową konsekwencją tego uregulowania jest wyłączenie możliwości uzyskania finansowania przez nowe organizacje w drodze mechanizmu procentowego. W najtrudniejszym dla organizacji pierwszym okresie aktywności może to stanowić istotną przeszkodę dla rozwoju – nawet jeżeli dzięki doświadczeniu i wiarygodności współtworzących ją osób lub pierwszym podejmowanym działaniom byłaby w stanie uzyskać zaufanie puli darczyńców gotowych na podjęcie decyzji o przekazaniu organizacji części kwoty zapłaconego podatku.

Wydaje się, że skrócenie okresu działalności podlegającego weryfikacji z dwóch lat do roku pozwoliłoby zachować okres karencji weryfikujący działalność oraz funkcjonowanie danego podmiotu przy jednoczesnym zwiększeniu jego szansy na kontynuowanie i rozwój działalności służącej społeczeństwu.

Śmielszym rozwiązaniem mogłaby być całkowita rezygnacja z wymogu wykazania doświadczenia przez organizację aplikującą o status OPP. W USA zbliżony do OPP status, uregulowany w art. 501(c)(3) Wewnętrznego Kodeksu Skarbowego (dalej jako: „status 501(c)(3)”), który umożliwia darczyńcom korzystanie z odpisu od podatku, organizacja uzyskuje, gdy jest w stanie wykazać, że spełnia formalne kryteria wymagane od tego rodzaju podmiotów oraz zapewni pełną transparentność swojego budżetu². Status ten może zostać odebrany, jeżeli organizacja w dalszym toku swojej aktywności funkcjonuje w sprzeczności z wymogami zawartymi w aktach prawa powszechnie obowiązującego, szczególnie jeśli

² *Applying for 501(c)(3) Tax-Exempt Status*, Internal Revenue Service 2018, online: <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p4220.pdf> [dostęp: 24.08.2023 r.]; 26 U.S. Code § 501 – Exemption from tax on corporations, certain trusts, etc., online: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/501> [dostęp: 24.08.2023 r.].

podejmuje aktywność polityczną, lobbingsową lub działają na rzecz prywatnych interesów³.

W Polsce uzyskanie statusu OPP wymaga złożenia wniosku (wraz z szeregiem formularzy i załączników) do sądu rejestrowego właściwego ze względu na siedzibę organizacji, a także przeprowadzenia sformalizowanego postępowania w trybie nieprocesowym, w toku którego sąd weryfikuje, czy dany podmiot spełnia wszystkie ustawowe kryteria. Dopiero przejście ścieżki postępowania sądowego zakończone stosownym wpisem do Krajowego Rejestru Sądowego skutkuje uzyskaniem przez podmiot uprawnień właściwych dla OPP.

Uzasadnione jest pytanie, czy wystarczające dla weryfikacji danej organizacji byłoby postępowanie administracyjne kończące się niezwłocznie po weryfikacji prawidłowo wypełnionego wniosku. Rozwiązanie takie wydaje się korzystne nie tylko dla samych organizacji, ale także dla przeciążonych pracą sądów. Z uwagi na obowiązujący w Polsce model kontroli legalności działań administracji publicznej przez sądy administracyjne jego wprowadzenie nie obniżyłoby gwarancji w zakresie ścieżki odwoławczej od tych rozstrzygnięć budzących wątpliwości prawne strony. Zmiana nie musiałaby także w żaden sposób wpływać na model rejestracji fundacji i stowarzyszeń w Krajowym Rejestrze Sądowym – uzyskanie szczególnego statusu OPP jest bowiem zagadnieniem prawnym odrębnym od bytu organizacji jako osoby prawnej, np. stowarzyszenia lub fundacji.

Co więcej, praktyka pokazuje, że szereg organizacji składa wnioski do sądu rejestrowego w ostatnich miesiącach roku (co związane jest z terminem aktualizacji wykazu OPP, na które podatnicy mogą przekazywać 1,5% podatku – aby znaleźć się na liście przed końcem roku kalendarzowego, stosowny wpis do KRS trzeba uzyskać do 30 listopada⁴). Skutkuje to zwiększonym obciążeniem pracy sądu i wydłużeniem wszystkich prowadzonych w tym okresie postępowań rejestrowych – w tym także niezwiązanych z uzyskaniem statusu OPP.

³ Art. 501(c)(3), Internal Revenue Code, Title 26, United States Code of Laws.

⁴ Zob. art. 27a ustawy.

Przestrzeń dla dialogu obywatelskiego

Ocena rozwiązań dotyczących pożytku publicznego w Polsce nie może zostać przeprowadzona bez uwzględnienia kontekstu formalnej reprezentacji OPP oraz roli takich organizacji w procesie konsultacyjnym polityk publicznych. Rada Działalności Pożytku Publicznego (RDPP) – utworzona 20 lat temu na mocy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – jest przykładem ciała doradczego, które uzyskało szerokie kompetencje oraz realnie wpływa na swój obszar działania dzięki zaangażowaniu jej członków i woli współpracy z organami administracji oraz samorządu. Od 2003 r. ranga RDPP nie zmalała, wręcz przeciwnie – systematycznie rośnie. Od 2015 r. powiaty i gminy mają już nie prawo, lecz obowiązek powołania takiego organu, jeżeli istnieje taka wola po stronie organizacji pozarządowych. Z kolei RDPP na szczeblu krajowym stała się w 2017 r. organem opiniodawczo-doradczym Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego. Wcześniej jej praca ograniczała się do wsparcia jednego z ministrów kierujących działaniami administracji rządowej.

W skład rad różnych szczebli wchodzi przedstawiciele zarówno administracji publicznej, jak i organizacji pozarządowych oraz podmiotów, takich jak stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne i inne podmioty określone w art. 3 ust. 3 ustawy. Taki dobór członków stwarza realną możliwość nie tylko zaprezentowania wielorakich stanowisk, ale również wypracowania rozwiązań, które uzgadniają interesy każdej ze stron procesu.

Zarówno ustawa, jak i koncepcja RDPP są czymś niemal zupełnie unikalnym w skali światowej. Wydaje się, że najbardziej zbliżonym do naszego rodzimego rozwiązaniem jest francuska Rada Ekonomiczna, Społeczna i Środowiskowa (fr. CESE, *Le Conseil économique, social et environnemental*), złożona z przedstawicieli pracodawców, związków zawodowych i stowarzyszeń, która pełni funkcję doradczą (niekiedy fakultatywnie, a w niektórych przypadkach

obligatoryjnie) w toku procesu legislacyjnego⁵. Rada ta – podobnie jak RDPP – ma odpowiedniki na poziomach lokalnych. CESE to jednak organ zbliżony bardziej do działającego w ramach struktur UE Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) niż RDPP. Choć na poziomie ogólnym można wskazać, że pełnią podobne funkcje, to sprawczość poszczególnych organów jest zróżnicowana. Polskie rady znajdują się na pierwszym planie, jeżeli chodzi o możliwość realnego wpływania na otaczającą nas rzeczywistość, dzięki zaangażowaniu ich członków.

W tym kontekście warto przypomnieć, że w latach 2017–2021 toczyły się prace nad powołaniem nowej Rady Dialogu Obywatelskiego (RDO), która obejmowała szeroki zakres konsultacji społecznych. Punktem wyjścia dyskusji w tym obszarze było odniesienie koncepcji dialogu społecznego pomiędzy rządem, organizacjami pracodawców a organizacjami pracowników do obszaru dialogu obywatelskiego pomiędzy władzami publicznymi a środowiskiem organizacji pozarządowych. W różnych prezentowanych ujęciach nowy organ mógłby zastąpić Radę Działalności Pożytku Publicznego, dysponując znacząco szerszymi kompetencjami ustrojowymi, lub uzupełnić jej działanie jako równoległe istniejący podmiot⁶. Zwolennicy koncepcji byli zgodni, że organ powinien posiadać silniejszą legitymizację społeczną niż RDPP i uczestniczyć w dialogu mającym na celu wypracowanie strategicznych kierunków rozwoju państwa.

Niezależnie od postulatu zmian ustrojowych rangę organizacji pożytku publicznego oraz ich realny wpływ na rzeczywistość z pewnością podniosłoby wprowadzenie wymogu udzielania przez organy państwowe merytorycznej odpowiedzi na stanowiska złożone przez OPP w toku konsultacji publicznych aktów prawnych i polityk publicznych.

⁵ CESE, *Le Conseil économique, social et environnemental (CESE)*, online: <https://www.lecese.fr/> [dostęp: 31.08.2023 r.].

⁶ Por. m.in. A. Olender, *Rada Dialogu Obywatelskiego w kontekście prac partnerstwa tematycznego 13*, Ngo.pl 8.02.2018, online: <https://publicystyka.ngo.pl/rada-dialogu-obywatelskiego-w-kontekście-prac-partnerstwa-tematycznego-13> [dostęp: 31.08.2023 r.].

Uprawnienia podatkowe związane z celami pożytku publicznego

Wraz z wejściem w życie ustawy w 2004 r. obowiązywać zaczął jeden z jej najbardziej znanych przepisów (art. 27 ustawy), który już w tekście pierwotnym umożliwiał podatnikom przekazanie corocznie 1% podatku dochodowego na wybraną organizację pożytku publicznego. Wraz ze zmianami w systemie podatkowym wprowadzonymi w 2022 r. kwota możliwa do rozdysponowania przez podatnika na rzecz OPP wzrosła do 1,5% rocznej wartości podatku dochodowego.

Mechanizm procentowy, umożliwiający podatnikom dysponowanie częścią środków przekazanych państwu w związku z realizacją obowiązku podatkowego, nie należy do rozwiązań szeroko rozpowszechnionych w skali światowej. Państwa Europy Zachodniej, które wprowadziły podobne rozwiązania, co do zasady ograniczają to uprawnienie do możliwości wsparcia związków wyznaniowych, a tym samym znacznie zawężają krąg potencjalnych beneficjentów. Wśród krajów umożliwiających obywatelom swobodne przekazanie części podatku dochodowego na wybraną OPP wskazać można w szczególności państwa, w których ład instytucjonalny trzeciego sektora, podobnie jak w Polsce, ukształtował się po 1989 r. – Węgry, Słowację, Litwę czy Rumunię.

Szczególną uwagę warto zwrócić na rozwiązania przyjęte na Słowacji, gdzie ustawa przewiduje możliwość przekazania na rzecz organizacji pożytku publicznego 2% podatku dochodowego przez każdego podatnika, a w przypadku osób, które udokumentują co najmniej 40 godzin pracy wolontariackiej w danym okresie rozliczeniowym, próg ten podnosi się do 3%⁷.

Rozwiązanie takie wydaje się godne uwagi przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze zwiększenie swobody decyzyjnej podatników w zakresie wpływu na sposób wydatkowania uiszczanych przez nich należności – a zatem dążenie do dalszego wzrostu, np. z 1,5% do 2% – wpływa na poczucie sprawczości obywateli i rozwój OPP.

⁷ 595 ZÁKON zo 4. decembra 2003 o dani z príjmov, § 50, online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2003/595/> [dostęp: 23.08.2023 r.].

Po drugie wprowadzenie dodatkowego, zwiększonego do 3%, progu dla wybranej, szczególnie grupy podatników, którzy wyróżniają się na tle reszty społeczeństwa szczególnym zaangażowaniem i poświęceniem dobrowolnej, dodatkowej i bezpłatnej pracy na rzecz innych, stanowi równolegle zachętę do podejmowania takiej aktywności. Możliwość przekazania 3%, a nie 2% podatku na wybraną OPP jest przy tym dodatkową zachętą do realizacji pracy wolontariackiej, czyli działania na rzecz innych bez materialnej korzyści dla siebie.

Są to z pewnością rozwiązania warte rozważenia na gruncie polskim także z perspektywy wolontariatu, który może zostać dodatkowo dowartościowany przez ustawodawcę. Niematerialna korzyść, jaką wolontariusz może uzyskać obecnie z tytułu uczestnictwa w zorganizowanym wolontariacie, to dodatkowe trzy punkty w ramach postępowania rekrutacyjnego do publicznej szkoły lub innej placówki⁸. W praktyce ma to znaczenie niemal wyłącznie dla osób kończących edukację w szkole podstawowej.

Odrębną formą wsparcia organizacji pozarządowych jest rozwiązanie zawarte w art. 26 ust. 1 pkt 9 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁹. Zgodnie z tym przepisem od dochodu można odliczyć pełną kwotę darowizny na rzecz organizacji realizującej cele z zakresu pożytku publicznego – nawet jeżeli formalnie nie uzyskała statusu OPP. Oznacza to, że darowizny przekazane na cele pożytku publicznego wpływają na wysokość podstawy obliczenia podatku. W przypadku części podatników może to realnie wpłynąć na ich pozycję w skali podatkowej, a tym samym rozstrzygnąć ich kwalifikację do wyższego progu podatkowego (aktualnie podatek dochodowy wynosi 12% dla dochodów powyżej kwoty wolnej nieprzekraczających 120 000 zł i 32% dla nadwyżki ponad 120 000 zł).

Darowizny podlegające odliczeniu – liczone łącznie, niezależnie od podstawy tego odliczenia – nie mogą jednak przekraczać

⁸ Zob. § 7 Rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 listopada 2022 r. w sprawie przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego do publicznych przedszkoli, szkół, placówek i centrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 2431 z dnia 25 listopada 2022 r.).

⁹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2647 z dn. 16 grudnia 2022 r.), dalej jako: „ustawa o PIT”.

6% dochodu. Propozycją wartą rozważenia jest zwiększenie np. do 10% dochodu limitu kwoty darowizn podlegających odliczeniu. Zmiana taka nie obciąży znacznie budżetu państwa (co się wiąże również z faktem, że cele pożytku publicznego w znacznej mierze odpowiadają także zadaniom, które winny być realizowane z budżetu państwa), pozytywnie wpłynie to natomiast zarówno na sferę finansową organizacji pozarządowych, co zarówno przełoży się na ich aktywność, jak i zadziała stymulująco na podatników, którzy – ponownie – odczują rosnącą sprawczość oraz możliwość realnego wpływu na otaczającą ich rzeczywistość.

Nie sposób w tym kontekście nie nawiązać do rozwiązań przyjętych w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie darowizny na organizacje społeczne, które uzyskały wspomniany we wcześniejszej części niniejszego artykułu status 501(c)(3), podlegają odliczeniu w 50% od kwoty zapłaconego w danym roku podatku dochodowego. Oznacza to, że do każdego dolara darowizny władze publiczne dopłacają – poprzez obniżenie stawki należnego podatku – taką samą kwotę, która wspiera aktywność społeczną. Tak silny impuls fiskalny to jedna z przyczyn rozwoju w USA na skalę nieznaną w żadnym innym kraju aktywności obywatelskiej darczyńców wspierających organizacje społeczne.

Pytania o mechanizm procentowy: na co przeznaczamy nasze 1,5% podatku?

Zbliżający się czas rozliczenia rocznego charakteryzuje się pojawieniem się niezliczonych kampanii przekonujących podatników, że to właśnie na wskazany cel warto przeznaczyć 1,5% podatku dochodowego. Z perspektywy ustawy, która wyraźnie stanowi, że 1,5%, którym każdy podatnik dysponuje, przekazany może być „na rzecz wybranej przez siebie organizacji pożytku publicznego” (art. 27 ust. 1 ustawy), a „[o]trzymane przez organizację pożytku publicznego środki finansowe pochodzące z 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych mogą być wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego” (art. 27 ust. 2 ustawy),

od lat oczywiste pytania wywołuje fakt, że większość kampanii odnoszących się do mechanizmu procentowego dotyczy nie OPP jako takich, lecz konkretnych osób, które wymagają udzielenia im wsparcia – najczęściej w związku z ciężką chorobą.

Po pierwsze należy zwrócić uwagę, że konieczność finansowania leczenia czy rehabilitacji chorych w drodze zbiórki finansowej z wykorzystaniem mechanizmu procentowego oznacza dublowanie już istniejących rozwiązań w zakresie polityki zdrowotnej.

Po drugie odnotować należy, że fakt przeznaczania przez znaczną część polskich podatników swojego 1,5% podatku właśnie na cele związane z leczeniem konkretnych, potrzebujących osób świadczy o tym, że możliwość wsparcia oraz pomocy w takim zakresie dla wielu Polaków jest bardzo ważna. Aktywność taka wymaga nie tylko docenienia, ale i adekwatnego wsparcia, nie sposób bowiem wykluczyć możliwości wsparcia potrzebujących tą drogą, zwłaszcza że ochrona i promocja zdrowia niezaprzeczalnie należą do sfery zadań publicznych.

Rozwiązaniem odpowiadającym zarówno na pierwszą, jak i drugą poruszoną kwestię wydaje się stworzenie odrębnego budżetu, który oddzieliłby dotychczasową regulację umożliwiającą wsparcie OPP i umożliwił jawne, bezproblemowe przekazanie określonej części podatku dochodowego na jednoznacznie wskazany cel związany z leczeniem czy rehabilitacją konkretnej osoby lub wsparciem np. wskazanego podmiotu leczniczego. Pozwoliłoby to nie tylko określić skalę zjawiska (co powinno przełożyć się na kwestie związane z ustalaniem budżetu państwa w kolejnych latach), ale i uszanować wolę podatników, którzy chętnie wspierają tą drogą osoby znajdujące się w potrzebie. Z pewnością głębszej refleksji wymaga doprecyzowanie zakresu wsparcia. Czy byłyby to 1% na OPP i 1% na określony cel zdrowotny? A może do decyzji podatnika pozostawić procentowy stopień wsparcia udzielanego na wskazane cele?

Jednocześnie rozdzielenie budżetów pozwoli innym OPP, które realizują cele ważne, lecz niezwiązane z ochroną i promocją zdrowia, uzyskać realną szansę na pozyskanie środków w drodze mechanizmu procentowego. Wielu podatników chętnie wsparłoby także inne cele. Jednak gdy stoją przed decyzją, na co przeznaczyć swoje 1,5%,

w rzeczywistości są pozbawieni wyboru – w pierwszej kolejności kierują się zrozumiałą chęcią wsparcia dla osób, które pieniądze te wykorzystują, by ratować życie i zdrowie swoje lub osób najbliższych.

W kierunku nowych ram prawnych

Propozycje zawarte w artykule, stanowiące niejako podsumowanie i wnioski wynikające z analizy obowiązujących dotychczas rozwiązań prawnych UDPPiW, to oczywiście jedynie część zagadnień wymagających debaty. Odrębnego poruszenia wart jest chociażby temat samego sformułowania celów pożytku publicznego – sfery zadań publicznych. Czy są prawidłowo zdefiniowane i czy nie wymagają aktualizacji? Czy obejmują wszystkie rzeczywiście istotne problemy, z jakimi dziś się mierzy społeczeństwo i państwo? Warto także się skupić na problemach wykraczających poza zakres niniejszego artykułu. Jakie konkretnie ułatwienia w działalności OPP są możliwe do wprowadzenia? Czy mamy szansę wprowadzić dalsze ulgi i zwolnienia podatkowe? Czy stworzenie prostego kanału, ułatwiającego szybkie przekazywanie darowizn, mogłoby realnie poprawić sytuację finansową tego typu podmiotów? Wreszcie, pamiętając, że w art. 26 ustawa gwarantuje OPP umożliwienie przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji „nieodpłatnego informowania o ich działalności na zasadach określonych w przepisach odrębnych”, powinno się głębiej rozważyć temat efektywności tej regulacji w praktyce. Od wprowadzenia ustawy w 2003 r. do wydania stosownego rozporządzenia w 2011 r.¹⁰ minęło osiem lat, przy czym po dziś dzień nie wykorzystuje się szeroko tego uprawnienia.

Przyszłość sektora obywatelskiego, zarówno w Polsce, jak i na świecie, to dalszy rozwój i wzrost znaczenia społecznego, politycznego oraz gospodarczego. Prognoza taka wydaje się oczywista

¹⁰ Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego (Dz. U. z 2014 r. poz. 283 z dn. 7 marca 2014 r.).

w świetle dynamiki rozwoju sektora, która łączy się także ze wzrostem świadomości społecznej oraz zaangażowania obywateli w działalność non-profit. Tym bardziej uzasadniona jawi się dalsza szeroka debata dotycząca rozwoju ram prawnych, w jakich działają organizacje realizujące cele z obszaru pożytku publicznego.



Tymoteusz Zych – radca prawny, doktor nauk prawnych. Członek Rady Narodowego Instytutu Wolności oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Autor licznych publikacji z zakresu problematyki prawa fundacji i stowarzyszeń. Jego doświadczenie obejmuje tworzenie projektów aktów prawnych, opracowywanie opinii prawnych i obsługę sporów sądowych. Przygotowywał analizy i stanowiska na wniosek m.in. Komisji Weneckiej Rady Europy, OBWE, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Monitorującego Rady Europy, Departamentu Stanu USA, KPRM i Senatu RP. Opinie jego autorstwa były wielokrotnie przytaczane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – przyczynek do dyskusji

Wprowadzenie

We współczesnych systemach społeczno-politycznych państw demokratycznych obowiązuje podział na trzy sektory. Sektor pierwszy obejmuje szeroko pojętą administrację, w tym administrację rządową czy samorządową, sektor drugi – przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą nastawioną na generowanie zysku (*for profit*), a sektor trzeci – organizacje pozarządowe nienastawione na zysk (*non for profit*). Należyta kooperacja pomiędzy poszczególnymi sektorami, w tym transfer realizacji zadań publicznych, to konieczny warunek do harmonijnego rozwoju.

Dnia 29 czerwca 2003 r. weszła w życie długo wyczekiwana przez sektor organizacji pozarządowych ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej także jako: „ustawa”). Prace nad nią rozpoczęły się już w 1995 r. w ramach otwartego seminarium, którego organizatorem był Instytut Pracy i Spraw Socjalnych¹, a jej ostateczny kształt wynikał z konsensusu zmierzającego do wprowadzenia do polskiego porządku prawnego aktu prawnego statuującego podstawy prawne funkcjonowania i rozwoju sektora

¹ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 2.

organizacji pozarządowych oraz ich współdziałania z organami administracji rządowej i samorządowej w realizacji istotnych zadań publicznych. To stanowiło swoisty przełom w dotychczasowym postrzeganiu organizacji pozarządowych i ich roli w demokratycznym społeczeństwie. Dlatego też słusznie określa się w doktrynie ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mianem „konstytucji trzeciego sektora”² czy też aktu prawnego, którego uchwalenie było odpowiedzią na potrzebę regulacji ważnej dziedziny życia społecznego³. Po 20 latach obowiązywania ustawy można postawić zasadniczą tezę, że spełniła ona stawiane jej oczekiwania, gdyż stała się istotnym elementem rozwoju sektora organizacji pozarządowych. Jednym z jej ważnych elementów konstrukcyjnych było wprowadzenie w art. 4 katalogu określanego jako sfera zadań publicznych. Powyższy artykuł, który nie był przedmiotem pogłębianego zainteresowania doktryny, ma niezwykle istotne znaczenie dla funkcjonowania sektora organizacji pozarządowych, o czym świadczyć może choćby fakt, że w treści ustawy znajduje się aż 20 odwołań do art. 4, co świadczy o jego przekrojowym charakterze.

Zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ustawy – poglądy orzecznictwa, doktryny i praktyka

Art. 4 ustawy, statuujący katalog zadań zaliczonych do zadań publicznych – czy też budujący katalog sfery zadań publicznych – został ujęty już w pierwotnej wersji ustawy, a następnie poddany w latach 2004–2022 aż 10 nowelizacjom, polegającym zarówno na dodaniu nowych sfer zadań publicznych, jak również na wykreśleniu dotychczasowych bądź ich doprecyzowywaniu. Można postawić tezę, że bezpośrednie przyczyny determinujące powyższe nowelizacje to: rozwój otoczenia prawnego, adresowanego m.in. do organizacji pozarządowych, zmieniające się warunki społeczno-gospodarcze

² J. Kopyra, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2005, art. 3; M. Halszka-Kurleto, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008, s. 36.

³ A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005, s. 9.

czy przekonanie, że możliwy jest pogłębiony transfer realizacji zadań publicznych z administracji publicznej do sektora organizacji pozarządowych, który wykonuje je w sposób prawidłowy i efektywny. Art. 4 ustawy w obowiązującym stanie prawnym otrzymał poniższe brzmienie:

Art. 4

1. Sfera zadań publicznych, o której mowa w art. 3 ust. 1, obejmuje zadania w zakresie:
 - 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
 - 1a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
 - 1aa) tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej;
 - 1b) udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa;
 - 2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
 - 3) działalności charytatywnej;
 - 4) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
 - 5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
 - 5a) działalności na rzecz integracji cudzoziemców;
 - 6) ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 633, z późn. zm. 2);
 - 7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;
 - 8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
 - 9) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;

- 10) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym;
- 11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
- 12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej;
- 13) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- 14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania;
- 15) działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży;
- 16) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- 17) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej;
- 18) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- 19) turystyki i krajoznawstwa;
- 20) porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- 21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 22) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
- 22a) udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego;
- 23) ratownictwa i ochrony ludności;
- 24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;
- 25) upowszechniania i ochrony praw konsumentów;
- 26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami;
- 27) promocji i organizacji wolontariatu;
- 28) pomocy Polonii i Polakom za granicą;

- 29) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych;
 - 29a) działalności na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2205);
 - 30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą;
 - 31) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka;
 - 32) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym;
 - 32a) rewitalizacji;
 - 33) działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1–32a;
 - 34) działalności na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych, o których mowa w stawie z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz. U. poz. 1812 i 2140).
2. Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, zadania w zakresie innym niż wymienione w ust. 1 jako należące do sfery zadań publicznych, kierując się ich szczególną społeczną użytecznością oraz możliwością ich wykonywania przez podmioty, o których mowa w art. 5 ust. 1, w sposób zapewniający wystarczające zaspokajanie potrzeb społecznych.

Próbę interpretacji art. 4 ustawy należy rozpocząć od zdefiniowania pojęcia „zadania publiczne”, które buduje sferę zadań publicznych w rozumieniu ustawy. Nie zawiera ona jego definicji legalnej, a zatem można sięgnąć zarówno do definicji leksykalnej, jak również do poglądów doktryny. Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego PWN słowo „publiczne” oznacza „dotyczący całego społeczeństwa lub jakiejś zbiorowości” czy też „dostępny lub przeznaczony dla

wszystkich”⁴. Można zatem założyć, że każde zadanie publiczne będzie miało charakter uniwersalny, ogólnodostępny – niezależnie od statusu materialnego danej osoby, pozycji społecznej czy wyznaczanych wartości. Powszechnie dostępny jest także katalog zadań publicznych z art. 4 ustawy. W odniesieniu do doktryny na uwagę zasługuje pogląd, według którego:

(...) w ustawie nie ma również definicji zadań publicznych, natomiast w doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że wykonywanie zadań publicznych jest tożsame ze sprawowaniem administracji publicznej. A z kolei przez administrację publiczną rozumie się „przejęte przez państwo i realizowane przez jego niezawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”⁵.

Warto również przywołać pogląd z orzecznictwa, według którego zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych „termin »zadania publiczne« jest pojęciem szerszym od terminu „zadania władzy publicznej” (art. 61 Konstytucji RP). Pojęcia te różnią się przede wszystkim zakresem podmiotowym, zadania władzy publicznej mogą być realizowane bowiem przez organy tej władzy lub podmioty, którym zadania te powierzono w oparciu o konkretne unormowania ustawowe. Pojęcie „zadania publiczne”, użyte w art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej zamiast pojęcia „zadania władzy publicznej”, użytego w art. 61 Konstytucji RP, ignoruje element podmiotowy oraz oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy i bez konieczności ustawowego przekazywania tych zadań”⁶.

⁴ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/publiczny.html> [dostęp: 12.08.2023].

⁵ N. Kowal, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*, Kraków 2005, art. 1.

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13.12.2013 r., sygn. akt I OSK 1858/13, Lex nr 140498.

Kolejne zagadnienie doktryny budzące rozbieżności w doktrynie prawa to jednoznaczne określenie, czy katalog zadań publicznych z art. 4 ustawy ma charakter zamknięty bądź otwarty. Według jednego z poglądów to katalog otwarty, ponieważ zgodnie z ust. 2 art. 4 ustawy Rada Ministrów może wydać akt wykonawczy, w którym określi dodatkowe zadania należące do sfery zadań publicznych, kierując się ich szczególną społeczną użytecznością oraz faktyczną możliwością ich wykonywania przez organy administracji publicznej we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz zrównanymi z nimi podmiotami, wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy⁷. Wedle innych poglądów katalog ten ma charakter zamknięty (wyczerpujący), nawet pomimo osłabienia tego charakteru przez ww. ust. 2 art. 4 ustawy⁸, i pogląd ten należy uznać za prawidłowy.

Analiza art. 4 ustawy pozwala na dokonanie podziału zadań publicznych na:

1. odnoszące się do szeroko pojętej polityki społecznej i zabezpieczenia społecznego, polityki migracyjnej i ochrony zdrowia;
2. wspierające rozwój społeczeństwa obywatelskiego;
3. wspierające rozwój kultury, sztuki czy ochronę dziedzictwa narodowego;
4. wspierające rozwój przedsiębiorczości;
5. wspierające rozwój edukacji i nauki;
6. wspierające politykę równouprawnienia;
7. wspierające obronność państwa i bezpieczeństwo publiczne;
8. wspierające ochronę praw obywateli;
9. wspierające działania promujące państwo za granicą.

Powyższy katalog pokazuje, że ustawodawca zawarł w nim niezwykle ważne, a wręcz kluczowe z punktu widzenia państwa zadania, które mogą zostać przekazane do realizacji organizacjom

⁷ N. Kowal, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *idem, Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*, Kraków 2005, art. 4.

⁸ J. Blicharz, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *idem, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 4; P. Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 4.

pozarządowym choćby w ramach zlecenia realizacji zadań publicznych. Aby przekazać powyższe zadania, niezbędne jest, aby organizacja pozarządowa w katalogu celów statutowych miała wpisane zadania wynikające z art. 4 ustawy i fizycznie je realizowała. Autor artykułu, podczas prowadzenia zajęć z przedmiotu prawo organizacji pozarządowych dla studentów studiów podyplomowych MBA – Zarządzanie w trzecim sektorze, realizowanych na Wyższej Szkole Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu, zawsze wskazuje, że w działaniach grup inicjatywnych, chcących założyć organizacje pozarządowe, po dokonaniu wyboru formy prawnej konieczne jest wypracowanie podstawowych założeń przyszłej organizacji, tj. nazwy, celów i sposób ich realizacji. W konstruowaniu celów statutowych przyszłej organizacji pozarządowej lub dokonywaniu zmian statutu w zakresie celów stało się niemal standardem, że katalog z art. 4 ustawy jest wykorzystywany zarówno poprzez literalne wprowadzenie konkretnych zadań do statutów jako cele statutowe organizacji, jak też w formie modyfikacji treści konkretnego zadania, np. poprzez jego uszczegółowienie, z zachowaniem ich zasadniczego znaczenia. Zgodnie z polskim porządkiem prawnym dopuszcza się sformułowanie każdego celu statutowego organizacji w ramach wolności tworzenia i działania zrzeszeń i fundacji (art. 12 Konstytucji RP⁹), z wyjątkiem wyłączenia z art. 13 Konstytucji RP, tj. zakazu powoływania „organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”. Nie bez znaczenia w tym kontekście jest fakt, że zarówno ustawa Prawo o stowarzyszeniach, jak i ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie ograniczają liczby celów statutowych organizacji pozarządowych. Może zatem się zdarzyć, że dana organizacja w ramach celów statutowych wprowadzi wszystkie zadania ze sfery

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

zadań publicznych z art. 4 ustawy. Konsekwencją tego jest sprofilowanie potencjalnych, przyszłych działań z zastrzeżeniem, że nie ma w polskim porządku prawnym przepisu, z którego wynikałby nakaz dokonywania zmian w statucie w sytuacji, gdy dana organizacja nie realizuje części swoich celów statutowych. Zatem art. 4 ustawy odgrywa kluczową wręcz rolę w profilowaniu działań statutowych podejmowanych przez konkretne organizacje pozarządowe.

Konsekwencją powyższego zainteresowania art. 4 ustawy przez organizacje pozarządowe jest dyspozycja art. 5 ustawy, który statuuje prawny obowiązek współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań ze sfery zadań publicznych z art. 4 ustawy. Zgodnie z powyższą dyspozycją art. 5 ustawy organy administracji publicznej mogą dokonywać outsourcingu realizacji wybranych zadań publicznych na rzecz organizacji pozarządowych.

Powyższa współpraca obejmuje w szczególności zlecenie realizacji zadań publicznych; wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności; konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji czy też umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie, przy czym słusznie podkreśla się w doktrynie, że obowiązek wynikający z art. 5 ust. 1 ustawy ma „raczej charakter pewnego postulatu prawnego. Obowiązek ten nie ma zatem charakteru absolutnego. Wiele zależy od dobrej woli samej administracji publicznej i może on być przez nią ograniczany¹⁰”. Powyższa współpraca polega głównie na zleceniu przez organy administracji publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego realizacji zadań publicznych poprzez otwarte konkursy ofert, w trybie wsparcia realizacji konkretnego zadania publicznego z katalogu z art. 4 ustawy, realizowanego przez daną organizację pozarządową, bądź też powierzenia realizacji konkretnego zadania (art. 11 ustawy). Dopuszczalne jest również zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań

¹⁰ P. Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 5.

publicznych z art. 4 ustawy w trybie tzw. małych grantów (małych zleceń) z art. 19a ustawy. Należy jednak zwrócić uwagę, że kryterium warunkującym udzielenie wsparcia jest posiadanie nie tylko konkretnego celu statutowego, zbieżnego z katalogiem z art. 4 ustawy, lecz także doświadczenia w realizacji podobnych rodzajowo działań i charakter prawny tych działań. W orzecznictwie zwraca się uwagę na powyższy aspekt, o czym świadczą poniższe poglądy, wyrażone przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny:

- 1) „Za działalność pożytku publicznego można uznać tylko taką, która jest społecznie użyteczna oraz prowadzona w sferze zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Organizowanie odpłatnych imprez sportowych nie może być uznane za mieszczące się w pojęciu działalności pożytku publicznego”¹¹;
- 2) „Nie każde działanie, które przynosi pozytywne efekty w jednym z obszarów wymienionych w art. 4 ustawy z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podejmowane z uwzględnieniem korzystnych efektów w tym obszarze, jest działalnością pożytku publicznego, o jakiej mowa w art. 3 tej ustawy. Takimi działaniami będą jedynie te, które podejmowane są w celu realizacji wymienionych w art. 4 zadań. Nie stanowi realizacji tych zadań działalność, której skutkiem dodatkowym, drugorzędym lub przypadkowym są określone korzyści w sferze publicznej”¹²;
- 3) „Wykonywanie działalności z zakresu sportu kwalifikowanego nie jest nakierowane bezpośrednio na upowszechnianie kultury fizycznej i sportu. Tym samym nie

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 16 grudnia 2010 r., III SA/Gd 555/10, LEX nr 777452.

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2009 r., I SA/Wr 1365/09, LEX nr 588942.

można uznać za uzasadnione zaliczenie prowadzenia klubu sportowego do działalności pożytku publicznego¹³.

Trzeci aspekt praktycznego wykorzystania katalogu z art. 4 ustawy w funkcjonowaniu organizacji pozarządowych dotyczy możliwości uzyskiwania przez organizacje pozarządowe statusu organizacji pożytku publicznego. Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy organizacją pożytku publicznego może zostać organizacja pozarządowa oraz podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4 ustawy, który prowadzi działalność pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową bądź materialną w stosunku do społeczeństwa. Oczywiście powyższa działalność pożytku publicznego obejmuje zadania ze sfery zadań publicznych, a więc z katalogu z art. 4 ustawy (art. 3 ust. 1 ustawy). Zatem aby móc uzyskać status organizacji pożytku publicznego, sprawiający, że dana organizacja jest uznawana za organizację prestiżową lub cechującą się największą transparentnością (choćby z uwagi na dodatkowe obowiązki sprawozdawcze), zadania z katalogu z art. 4 ustawy należy nie tylko posiadać w ramach celów statutowych, ale też fizycznie realizować w formule działań ciągłych przez co najmniej 2 lata (art. 22 ust. 1 ustawy).

Podsumowanie

Zagadnienie sfery zadań publicznych z art. 4 ustawy i jego praktyczne wykorzystanie w działaniach organizacji pozarządowych oraz podmiotów z art. 3 ust. 3 ustawy wydaje się niedoceniane przez doktrynę. W niniejszym artykule podjęto próbę udowodnienia, że katalog ten, z uwagi na jego bezpośrednie powiązania z innymi przepisami ustawy czy aktami prawnymi z zakresu prawa organizacji pozarządowych, odgrywa kluczową rolę w rozwoju społeczeństwa

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2010 r., II OSK 107/10, LEX nr 597124.

obywatelskiego w Polsce. Statuuje on wprost granicę możliwości zlecenia realizacji zadań własnych przez organy administracji publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego, na rzecz organizacji pozarządowych czy podmiotów z art. 3 ust. 3 ustawy. Jest także istotny w procesie outsourcingu zadań publicznych. Katalog z art. 4 ustawy w odniesieniu do niemal każdej organizacji pozarządowej stanowi drogowskaz w formułowaniu celów statutowych, a prawidłowa realizacja założonych celów oraz zdobyte w ten sposób doświadczenie otwierają drogę do pozyskiwania środków finansowych na działalność statutową czy możliwość uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego.

Dokonana w ramach artykułu analiza pozwoliła również na sformułowanie jednego wniosku *de lege ferenda*, skierowanego do ustawodawcy. Z uwagi na fakt, iż w doktrynie pojawiła się dyskusja, czy katalog z art. 4 ustawy ma charakter zamknięty, czy otwarty, co ma niebagatelne znaczenie z uwagi na dyspozycję art. 4 ust. 2 ustawy, statuującego możliwości modyfikacji katalogu zadań ze sfery zadań publicznych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów, autor artykułu postuluje o dokonanie uchylecia ww. art. 4 ust. 2 ustawy. Dotychczas, tj. w latach 2004–2022, art. 4 ustawy został poddany 10 nowelizacjom i nigdy nie skorzystano z modelu wydania rozporządzenia wykonawczego przez Radę Ministrów, co powoduje, że przepis ten można uznać za martwy.

Katalog z art. 4 ustawy, odgrywający tak znamionną rolę w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, winien zatem pozostać w stałym zainteresowaniu ustawodawcy i sektora organizacji pozarządowych, gdyż nie ma żadnych wątpliwości, że dynamika zmian społeczno-gospodarczych wymusi dalsze zmiany legislacyjne. Można żywić nadzieję, że kierunek przyszłych legislacyjnych działań będzie efektem dialogu z sektorem organizacji pozarządowych i przyniesie pozytywne skutki, warunkujące sukcesywny rozwój trzeciego sektora.

LITERATURA

- Blicharz J., *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *idem, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Ceglarski A., *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005.
- Halszka-Kurleto M., *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008.
- Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Kopyra J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Kowal N., *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *idem, Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Staszczak P., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2022.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2023 r. poz. 571).

NETOGRAFIA

- <https://sjp.pwn.pl/szukaj/publiczny.html>.

ORZECZNICTWO

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2013 r., sygn. akt I OSK 1858/13, Lex nr 140498.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 16 grudnia 2010 r., III SA/Gd 555/10, LEX nr 777452.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2010 r., II OSK 107/10, LEX nr 597124.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2009 r., I SA/Wr 1365/09, LEX nr 588942.



Michał Mółka – doktor nauk prawnych, prodekan ds. kierunku prawo i adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych i Informatyki Wyższej Szkoły Biznesu – National Louis University z siedzibą w Nowym Sączu. Członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu i stały mediator sądowy przy Sądzie Okręgowym w Nowym Sączu. Wiceprezes PTTK Oddział „Beskid” w Nowym Sączu i Stowarzyszenia „ORION”. Członek Małopolskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Autor publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego, w tym prawa organizacji pozarządowych oraz mediacji.

Reforma prawa dla organizacji pozarządowych: proste procedury, szybkość i przejrzystość

Znaczenie organizacji pozarządowych dla dobra wspólnego

Zaangażowanie obywateli w życie publiczne jest podstawą dobrze funkcjonującego państwa o ustroju republikańskim, na co wskazuje sama klasyczna nazwa *res publica* – jest dobrem wspólnym (w polskiej tradycji przyjęło się słowo „Rzeczpospolita”). We współczesnym świecie fundamentalną formę zaangażowania w owo życie publiczne stanowi aktywność w organizacjach pozarządowych (dalej także jako: „NGO”, skrót od ang. *non-governmental organisation*).

Obecnie w Polsce zarejestrowanych jest aż 123 000 stowarzyszeń (w tym 16 000 ochotniczych straży pożarnych) oraz 31 000 fundacji. Obraz ten uzupełnia ponad 13 000 zarejestrowanych kół gospodyń wiejskich. Nawet jeśli weźmiemy pod uwagę, że część NGO-sów nie jest realnie aktywna, to powyższe liczby robią wrażenie i rzeczywiście sytuacja trzeciego sektora nie wydaje się zła. Jednakże szereg raportów oraz analiz wskazuje, że bariery natury prawnej oraz formalnej tłamszą aktywność społeczną. W interesie każdego z nas leży więc to, aby organizacje pozarządowych oraz zaangażowanych obywateli było jak najwięcej. Zatem prawo powinno być proste i jasne i nie ograniczać powstawania nowych NGO-sów. Jednocześnie musimy pamiętać o tym, jak duży wpływ trzeci sektor wywiera na

pozostałe sektory, a zwłaszcza na administrację publiczną. Dlatego też należy mieć na uwadze, aby działalność największych i najbardziej wpływowych aktorów życia publicznego – w tym najpotężniejszych NGO-sów – była transparentna.

Podobnie jak fundamentem zdrowej gospodarki są małe i średnie przedsiębiorstwa, tak i podstawę zdrowego społeczeństwa obywatelskiego stanowią niewielkie organizacje pozarządowe. Zazwyczaj są one zakładane przez miejscowych społeczników oraz zakorzenione w konkretnej wspólnocie lokalnej lub grupie obywateli, rozumiejących potrzeby wspólnoty i chcących działać na jej rzecz. Często tworzone są też przez ludzi rozpoczynających przygodę z życiem publicznym. Dlatego dostęp do działalności społecznie użytecznej oraz możliwość włączenia się w pracę organizacji pozarządowych powinny być jak najszersze, zwłaszcza dla osób z niewielkim lub zerowym doświadczeniem i z ograniczonymi zasobami materialnymi.

Systemowe problemy przy zakładaniu NGO-sów w Polsce

W praktyce zarejestrowanie stowarzyszenia lub fundacji nie jest dziś w Polsce ani łatwe, ani szybkie, ani tanie. Odstrasza to potencjalnie zainteresowanych i zniechęca tych, którzy mimo różnorodnych przeszkód spróbowali rozpocząć działalność w organizacji pozarządowej. Sytuacja ta tworzy bezzasadną różnicę między zakładanymi organizacjami realnie oddolnymi a tymi dysponującymi na starcie dużymi środkami finansowymi – a więc często mającymi zamożnego sponsora lub cieszącymi się życzliwością władzy. Tymczasem zdrowo funkcjonujące państwo powinno być silne wobec silnych i wyrozumiałe wobec słabych.

Jedną z pierwszych trudności przeszkód, na którą się trafia przy zakładaniu organizacji pozarządowej, jest konieczność opracowania jej statutu. Taki dokument musi powstać w celu sformalizowania działalności. Jednakże stworzenie go od zera oznacza dla początkujących społeczników (często pozbawionych specjalistycznych kompetencji oraz zasobów) konieczność konsultacji merytorycznych

z osobami posiadającymi doświadczenie, a następnie zwrócenia się o pomoc do prawników. Wydłuża to cały proces i pociąga za sobą dodatkowe wydatki (szczególnie dotkliwe dla raczkującej organizacji). Odstraszać społeczników bez wykształcenia prawniczego mogą też zapisy ustawy zawierającej wszystkie wymogi formalne statutu.

Następne utrudnienie to wymóg, by oświadczenie woli o powołaniu fundacji miało formę aktu notarialnego. Niesie to za sobą konieczność wizyty u notariusza, co stanowi kolejny wydatek i opóźnia proces tworzenia organizacji. Potem fundację lub stowarzyszenie (oprócz tak zwanych stowarzyszeń zwykłych) należy zgłosić do KRS. W ustawie znajdziemy zapis informujący, że czas trwania rejestracji wynosi siedem dni. Niestety to tylko teoria – w praktyce rejestracja trwa zazwyczaj co najmniej miesiąc, a w największych miastach Polski nawet kilka miesięcy. Problem ten odzwierciedla duże różnice w obciążeniu pracą między poszczególnymi sądami rejestrowymi. W ramach wniosku o rejestrację stowarzyszenia lub fundacji konieczne jest wypełnienie formularza KRS W2o, a często także załączników do niego – formularzy KRS WK (organy uprawnione do reprezentacji podmiotu) i KRS WF (założyciele podmiotu). Podmioty prowadzące działalność gospodarczą obowiązują również KRS WM (przedmiot działalności podmiotu). Wypełnienie każdego z tych formularzy może być problematyczne dla laika i skutecznie zniechęcić go do formalizowania aktywności.

Jakikolwiek błąd formalny (np. przeoczenie mało istotnej dla wnioskodawcy rubryki czy brak wymaganego elementu w statucie) oznacza zwrot wniosku przez sąd, co wydłuża proces rejestracji o ok. miesiąc. Co więcej, sąd bada dany wniosek tylko do momentu natrafienia na pierwszą pomyłkę. Zatem jeśli po poprawieniu błędu odnajdzie kolejny, to choć znajdował się on tam już wcześniej, znów uruchomiona zostanie procedura zwrotu, co oznacza następne przedłużenie procesu. Ponadto sądy często formułują wezwania do korekty wniosku w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Ze zrozumieniem ich oczekiwań miewają problemy nawet prawnicy, nie mówiąc już o laikach. Na problemy na tym polu zwracał uwagę Sąd Najwyższy. Zarówno bogate orzecznictwo SN, jak również dorobek nauki prawa wskazują, że nieprawidłowości podczas wzywania do

uzupełnienia braków formalnych we wnioskach o rejestrację w KRS są w naszym kraju nadal poważnym problemem. Tego rodzaju batalie formalno-prawne oznaczają dla społeczników pozbawionych zaplecza prawnego konieczność sięgnięcia po pomoc profesjonalistów, co wiąże się z wysokimi kosztami obciążającymi organizację, która nie zdążyła jeszcze nawet powstać. Dla niewielkiej grupy społeczników starających się założyć organizację i mających ograniczone zasoby oznacza to proporcjonalnie znacznie większe obciążenie ich budżetu niż dla organizacji dużych lub mogących z góry liczyć na wsparcie z zagranicy, samorządu lub rządu, często dysponujących w dodatku łatwym dostępem do specjalistów (np. w dużych miastach). Pogłębia to dysproporcje między największymi a małymi i średnimi NGO-sami. Wszystko to może też oznaczać, szczególnie w przypadku organizacji słabiej przygotowanych lub trafiających na przeciążony sąd, przedłużenie procesu rejestracji nawet do ponad sześciu miesięcy.

Obowiązki sprawozdawcze wymagają zrównoważenia

Jak widać, te same obowiązki mogą generować dla małych organizacji nieproporcjonalnie wysokie (w stosunku do posiadanych zasobów) koszty czasowe, finansowe oraz ludzkie w porównaniu z dużymi, zasobnymi podmiotami. Dotyczy to nie tylko procedur rejestracyjnych, ale także wszelkich formalnych obowiązków stojących przed organizacjami wpisanymi już do KRS i prowadzącymi działalność. Są to m.in. wszelkie comiesięczne i coroczne obowiązki podatkowe, sprawozdania z realizacji zadań publicznych, przygotowanie (a następnie zatwierdzenie i wysłanie) sprawozdania finansowego do Krajowej Administracji Skarbowej (podmioty prowadzące działalność gospodarczą sprawozdawać muszą się również do KRS), dla fundacji oraz stowarzyszeń będących organizacjami pożytku publicznego (dalej także jako: „OPP”) wysłanie sprawozdania z działalności do sprawującego nadzór ministerstwa, a dla wszystkich OPP obowiązkiem jest wysłanie sprawozdania merytorycznego

i finansowego do Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej jako: „NIW-CRSO”).

Celem wskazanych wyżej zobowiązań jest zapewnienie jak największej transparentności działań fundacji i stowarzyszeń. Obecny stan prawny zupełnie nie uwzględnia jednak różnic w wielkości oraz skali działań między poszczególnymi podmiotami. Liczy się wyłącznie ich forma prawna. Paradoksalnie więc niewielka fundacja o rocznym przychodzie rządu kilku tysięcy zł musi złożyć organowi nadzoru takie samo sprawozdanie z działalności jak fundacja z wielomilionowymi przychodami. Takiego obowiązku nie mają zaś dowolnie duże stowarzyszenia. To trochę tak, jakby identyczne wymogi sprawozdawcze dotyczyły kwaciarni zarejestrowanej jako jednoosobowa działalność gospodarcza i spółki giełdowej. Inne zbędne obciążenie stanowi nałożony na fundacje mające status OPP obowiązek wysłania dwóch sprawozdań z działalności według różnych wzorów – Ministrowi Sprawiedliwości i Przewodniczącemu Komitetu ds. Pożytku Publicznego.

Jednocześnie największe organizacje pozarządowe, zdolne wpływać na decyzje polityczne na szczytach władzy oraz kształtować postawy dużych części społeczeństwa, nie muszą informować opinii publicznej o źródłach swojego finansowania. W elektronicznej wersji ogólnodostępnej bazy sprawozdań OPP (prowadzonej przez NIW-CRSO) możemy sprawdzić rachunek zysków i strat czy wielkość aktywów i pasywów organizacji za dany rok, ale nie poznamy głównych jej sponsorów ani nie dowiemy się, czy jest finansowana np. ze źródeł zagranicznych. Baza obejmuje poza tym wyłącznie organizacje pożytku publicznego. Mamy więc do czynienia z brakiem transparentności źródeł finansowania w przypadku kluczowych i rosnących w siłę uczestników życia społeczno-politycznego, a często to oni intensywnie biorą udział w procesach tworzenia oraz stosowania prawa.

Nie zaskakuje tym samym fakt, że w debacie publicznej pojawiają się co chwila oskarżenia pod adresem licznych organizacji (niekiedy wzajemnie się oskarżających za pośrednictwem bliskich sobie mediów) o bycie finansowanym przez polskie lub zagraniczne grupy interesu, lobby, a nawet rządy obcych państw. W warunkach

narastającej polaryzacji ideowo-politycznej sprzyja to rozprzestrzenianie się teorii spiskowych, zwłaszcza w poszczególnych bańkach informacyjnych, co podważa zaufanie do trzeciego sektora. Brak transparentności zachęca też realnych lobbystów oraz inne ośrodki dążące do kształtowania polskiego prawodawstwa zgodnie ze swoimi partykularnymi interesami do prób zakulisowego wywierania presji na klasę polityczną. Szkodzi to jakości debaty publicznej, wpływa również niekorzystnie na stosunek obywateli do organizacji pozarządowych i ich zaufanie wobec instytucji państwa.

Dla niewielkich organizacji pozarządowych uciążliwe mogą być też same obciążenia rachunkowe. Obecnie o prawo do prowadzenia uproszczonej rachunkowości w formie ewidencji przychodów i wydatków ubiegać mogą się wyłącznie organizacje, których przychód w poprzednim roku nie przekroczył 100 000 zł, a także nie uzyskały żadnej dotacji ze środków publicznych. Ustawodawca jest znacznie mniej wymagający wobec podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, które zobligowane są do prowadzenia pełnej rachunkowości dopiero po przekroczeniu progu 2 mln euro – czyli od poziomu ponad 80-krotnie wyższego niż przewidziany dla NGO-sów. Do niedoskonałości obecnego porządku prawnego zaliczyć można też konieczność deklarowania wkładu własnego w przypadku organizacji ubiegających się o zadania publiczne w drodze konkursowej.

W stronę harmonii między trzema sektorami

Organizacje pozarządowe swoją działalnością uzupełniają wysiłki instytucji publicznych, wykonując działania służące dobru wspólnemu tam, gdzie zrobią to lepiej i efektywniej niż politycy oraz urzędnicy państwowi. Wydaje się więc naturalne i logiczne, że skoro NGO-sy zastępują instytucje publiczne w realizacji konkretnych zadań (zleczanych im przez państwo i wykonywanych w sposób transparentny dla opinii publicznej), to zadania te powinny być finansowane ze środków publicznych, nie z zasobów własnych organizacji. Dlatego też za konieczne uznać należy zlikwidowanie

wymogu wnoszenia przez wykonawcę wkładu własnego przy realizacji zadań publicznych. Krok ten został już uczyniony w niektórych instytucjach, takich jak NIW-CRSO, czy w konkursach Ministra Edukacji i Nauki. Tę dobrą praktykę powinno się jednak mianować zasadą prawną – wynika ona bowiem z oczywistej logiki systemowej.

Fundacje i stowarzyszenia pełnią często także funkcję pośredniczącą między aparatem państwa a obywatelami (w tym także osobami zaangażowanymi w pierwszy lub drugi sektor), którzy dzięki nim mogą wywierać ciągły wpływ na życie publiczne, nie tylko poprzez udział w wyborach powszechnych raz na kilka lat. Skutkiem działalności NGO-sów powinno być więc zwiększenie liczby jednostek zaangażowanych w życie publiczne, poczuwających się do odpowiedzialności za los wspólnoty oraz czujących z nią silniejszy związek, posiadających umiejętności komunikowania dostrzeżonych potrzeb społecznych i kierujących się w działaniach w pierwszej kolejności nie partykularną korzyścią, lecz interesem publicznym. Zbliża to naród i państwo do ideału wspólnoty szanującej podmiotowość tworzących ją jednostek, a jednocześnie podejmującej kluczowe decyzje w interesie ogółu, przy uwzględnieniu dziedzictwa przeszłych pokoleń oraz dobra i potrzeb przyszłych.

NGO-sy mogą nie tylko równoważyć wpływy rządu i samorządów oraz przedsiębiorców (drugi sektor), lecz również monitorować i oceniać publicznie ich działalność. Jednocześnie organizacje non-profit nie powinny popaść w relację nadmiernej zależności czy od polityków, czy od kapitału prywatnego, co mogłoby skutkować wypaczeniem celu ich działalności. Bardzo pożądaną misją organizacji jest rzetelne wypracowywanie i zgłaszanie decyzjom propozycji wartościowych działań w konkretnych dziedzinach lub sposobów rozwiązania palących problemów społecznych wraz z uzasadnieniami danych sugestii. Dzięki temu organizacje mogą wpływać na podnoszenie poziomu stanowionego prawa oraz jakość debaty publicznej, a także zgodność kierunków polityki publicznej z interesem narodowym i wolą suwerena wyrażoną w demokratycznych wyborach. Jednocześnie należy brać pod uwagę, że w warunkach XXI w. siła i sprawczość wielkiego kapitału czy wielkich organizacji pozarządowych (zwłaszcza międzynarodowych)

może być niejednokrotnie porównywalna, a czasem nawet wyższa niż instytucji publicznych. Państwo jako reprezentant polskich obywateli oraz ich interesu musi gwarantować transparentność działań w ramach pozostałych dwóch sektorów. Harmonijna współpraca trzech sektorów życia publicznego powinna bowiem się opierać na poszanowaniu autonomii i rozumieniu wzajemnej komplementarności.

Propozycje rozwiązań

W interesie publicznym leży redukcja formalności i obniżenie progu wymagań stawianych przed podmiotami rozpoczynającymi działalność pozarządową. Czas i koszty tworzenia statutu można by znacząco ograniczyć poprzez publikację oficjalnego wzorcowego statutu lub przystępnego dla laików szablonu do uzupełnienia. Formularz ten mógłby służyć rejestracji fundacji i stowarzyszeń w sposób elektroniczny, analogicznie jak odbywa się to w przypadku spółek kapitałowych. Ostatecznie chodzi bowiem o to, żeby organizacja powstała – statut jest dla organizacji, nie organizacja dla statutu. Jeśli zarządzający nią liderzy po nabraniu doświadczenia bądź wraz z rozwojem działalności zdecydują się zmienić czy rozbudować swój statut, będą przecież mogli to zrobić – zwłaszcza jeśli wersja podstawowa określi jasną procedurę tego rodzaju.

Tę samą logikę ułatwień należy zastosować w przypadku rejestracji zarówno stowarzyszeń, jak też fundacji. Istniejący dziś system rejestracji przez sądy jest ewidentnie nieefektywny. Wskazane byłoby zastąpienie go rejestracją organizacji pozarządowych poprzez organ administracji, np. NIW-CRSO. Doskonałym przykładem jest tu ustawa o kołach gospodyń wiejskich. Dzięki stworzeniu wzorcowego statutu i umożliwieniu wpisania tych organizacji do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ciągu kilku lat udało się zarejestrować ponad 13 000 podmiotów! A mamy tu do czynienia z działalnością osób, które co do zasady nie posiadają wiedzy prawnej ani doświadczenia w zakładaniu różnego rodzaju podmiotów. Oczywiście to rozwiązanie może narazić na zarzuty

uznaniowości ze strony organów administracji rządowej, dlatego od decyzji odmownej musi przysługiwać prawo odwołania do sądu. W ten sposób konstytucyjne prawo zrzeczenia się zostanie zabezpieczone, a sędziowie i urzędnicy sądowi będą mogli skoncentrować się na tym, co należy do ich podstawowych kompetencji – rozwiązywaniu sporów, a nie weryfikowaniu powtarzalnych w swej istocie formularzy.

Warto także rozważyć likwidację wymogu, by oświadczenie woli o powołaniu fundacji miało formę aktu notarialnego. Żmudne i powolne składanie papierowych wniosków należałoby zaś zastąpić łatwym i przejrzystym dla laika procesem elektronicznym. Kilka formularzy mogłoby być scalone w jeden – system po prostu wskazywałby użytkownikowi, jakie rubryki powinien jeszcze wypełnić. Algorytm dążyłby też do wychwycenia od razu wszystkich błędów. Bez ich poprawienia i uzupełnienia każdego koniecznego dla danego typu organizacji pola nie można by złożyć wniosku, tak jak w przypadku licznych usług internetowych nie da się przejść dalej bez uzupełnienia wszystkich wymaganych pól czy akceptacji regulaminu. Takie rozwiązanie znamy też z rozmaitych formularzy konkursowych. Dlaczego zatem nie można by go zastosować w rejestracji organizacji pozarządowej?

Wskazane byłoby również ograniczenie do niezbędnego minimum obowiązków sprawozdawczych, w obliczu których stoją niewielkie organizacje trzeciego sektora. Obecny stan prawny skutkuje nieoptymalnym wykorzystaniem ograniczonych zasobów czasowych i ludzkich po stronie zarówno społeczników, jak też urzędników państwowych, co naraża na niewydolność NGO-sy oraz instytucje państwa. Organizacje obracające niewielkimi kwotami (np. do 10 000 zł rocznie) powinny wysyłać tylko jedno sprawozdanie rocznie, gromadzone przez jeden podmiot, który w razie potrzeby mógłby przekazywać je innym instytucjom publicznym. Należy zarazem podwyższyć (np. do poziomu miliona zł rocznie) próg umożliwiający NGO-som ubieganie się o prawo do prowadzenia uproszczonej rachunkowości w formie ewidencji przychodów i wydatków.

Jednocześnie za konieczne uznać trzeba zwiększenie transparentności działań tych podmiotów, które za cel stawiają sobie

wpływanie na legislację i decyzje administracyjne w obszarach newralgicznych (np. postępowania dotyczące ochrony środowiska, działania lobbujące i udział w konsultacjach społecznych, udział w planowaniu przestrzennym i tym podobne). Służyłby temu obowiązek publikacji zawieranych przez nie umów. Bez tego typu rozwiązań będą one mogły stanowić nieformalne narzędzie interesu gospodarczego, nacisku ideologicznego lub realizacji interesu innych państw – słowem: narzędzie, nad którym polscy obywatele nie sprawują kontroli demokratycznej.

Niezbędne dla podwyższenia poziomu transparentności życia publicznego w Polsce jest wprowadzenie obowiązku przekazywania informacji o źródłach finansowania dużych NGO-sów. Winny być one publikowane w ogólnodostępnej bazie. Z obowiązku tego oczywiście zwolnić należy organizacje obracające niewielkimi kwotami (np. do 50 000 zł rocznie) lub utrzymujące się wyłącznie ze składek członkowskich. W przypadku darowizn od osób fizycznych dla dużych organizacji wymagane byłoby wskazanie liczby darowizn i ich poszczególnych wartości, a w kwestii darowizn od osób prawnych – wskazanie liczby darowizn i poszczególnych ich wartości z podaniem nazwy oraz adresu darczyńcy. Zapewniłoby to transparentność finansowania organizacji pozarządowych przy jednoczesnej ochronie danych osobowych darczyńców. Pożądane byłoby także wprowadzenie obowiązku ewidencji i publikowania przez NGO-sy wpływów i wydatków spoza UE. Należałoby także objąć obowiązkiem sprawozdawczym działające w Polsce przedstawicielstwa zagranicznych organizacji pozarządowych.

Docelowo w obszarze sprawozdawczości wskazane byłoby podzielenie organizacji trzeciego sektora na trzy kategorie, różniące się od siebie celem i skalą działań, a w konsekwencji także rozmiarem zobowiązań sprawozdawczych. Pierwszą stanowiłyby niewielkie NGO-sy w rodzaju kół gospodyń wiejskich, ochotniczych straży pożarnych i rozmaitych organizacji o zasięgu lokalnym, a zatem kwalifikowałyby się do niej większość organizacji w Polsce. Byłyby one objęte minimalnymi obowiązkami sprawozdawczymi i maksymalnymi uproszczeniami w prowadzeniu działalności. W skład drugiej wchodziłyby organizacje charytatywne, obciążone większymi

obowiązkami sprawozdawczymi. Trzecią natomiast tworzyłyby organizacje rzecznicze (*advocacy*) mogące reprezentować interesy różnych lobby, grup interesu, wielkiego kapitału, obcych państw czy grup nacisku ideologicznego. Podmiotom tego rodzaju należałoby zaostrzyć reżimy sprawozdawcze. Powinno się także dążyć do pełnej transparentności ich działań. Jest to niezbędne nie tylko dla zachowania równowagi, ale także dla wzmocnienia mechanizmów demokratycznych, w których kluczowe decyzje kształtowane są przez obywateli wyrażających swoje zdanie w wyborach, a nie poprzez wpływanie na decydentów.



Szymon Dziubicki – Współprzewodniczący Rady Działalności Pożytku Publicznego ze strony pozarządowej. Ekspert i jeden z twórców Konfederacji Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej. W przeszłości pełnił funkcję Dyrektora Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Absolwent m.in. prawa na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz Public Policy Analysis na London School of Economics and Political Science. Ukończył aplikację legislacyjną.



Fotografia 1. Piotr Gliński (Wiceprezes Rady Ministrów) oraz Wojciech Kaczmarczyk (Dyrektor NIW-CRSO) kroją tort urodzinowy z okazji 5-lecia NIW-CRSO (24 listopada 2022 r.)



Fotografia 2. Uczestnicy Campusu Wolontariat - wybitni wolontariusze (lipiec 2023 r.)



Fotografia 3. Piotr Mazurek (Pełnomocnik Rządu ds. Polityki Młodzieżowej, Wiceprzewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego) oraz Aleksandra Horoszko (Rada Dzieci i Młodzieży Rzeczypospolitej Polskiej przy Ministrze Edukacji Narodowej) w czasie debaty „Fundusz Młodzieżowy szansą na aktywizację młodych w budowaniu wspólnoty” (24 listopada 2022 r.)



Fotografia 4. Zajęcia edukacyjne w trakcie Szkoły Dobrego Wolontariatu (październik 2023 r.)



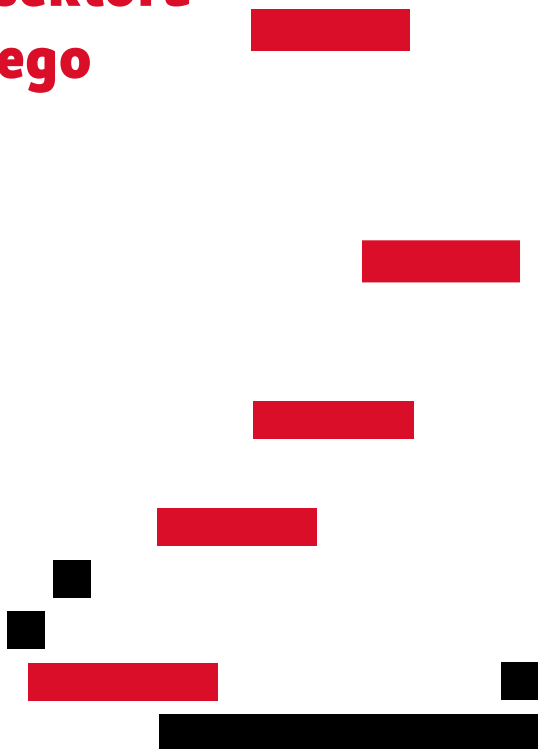
Fotografia 5. Ojcowie Franciszkanie Konwentualni uczestniczący w konferencji „5 lat NIW. Nowe szanse dla trzeciego sektora” (24 listopada 2022 r.)



Fotografia 6. Uczestnicy konferencji „5 lat NIW. Nowe szanse dla trzeciego sektora” w trakcie warsztatów integracyjnych (25 listopada 2022 r.)

CZĘŚĆ 

**Podstawy
odporności sektora
obywatelskiego
w Polsce**



Wartości narodowe a mobilizacja obywatelska Polaków w czasie kryzysu

Jako Polacy mamy rozległe tradycje obywatelskiego myślenia o ojczyźnie, a także realnego działania samorządowego. Tę tradycję zaangażowania na różnych poziomach ważności spraw dziedziczymy od pokoleń, począwszy od dziedzictwa szlachty polskiej. W Pierwszej Rzeczypospolitej z pokolenia na pokolenie posłowie oraz senatorowie – uczestnicy sejmików ziemskich i kolejnych elekcji – współtworzyli ustrój swego państwa, jednocześnie służąc mu i wypełniając różnorodne obowiązki wojskowe oraz cywilne. Gdy zabrakło wspólnego państwa, kolejne pokolenia – czy to organizując powstania, czy dzieła organiczne – nadal z miłości do ojczyzny starały się odzyskać niepodległość. Jednocześnie rozszerzała się baza społeczna tego zaangażowania, by w przeddzień wybuchu pierwszej wojny światowej ogarnąć przedstawicieli wszystkich warstw ludowych ziem polskich. Tak więc warstwy zarówno oświecone, jak i ludowe, żyjące w trzech zaborach, świadome były potrzeby funkcjonowania wspólnoty narodowej w otulinie własnego, niepodległego państwa. Miarę tej powszechnej woli oraz akceptacji prawa narodu do posiadania własnego państwa stanowił m.in. masowy udział Polaków w pierwszych wyborach parlamentarnych do Sejmu Ustawodawczego w styczniu 1919 r. W powiatach zdominowanych przez ludność polską frekwencja wynosiła do 95%, a średnio – ponad 75%. Jeszcze ważniejszym dowodem na powszechną

akceptację istnienia własnego państwa była obrona stolicy i całej Polski w sierpniu 1920 r. W ciągu zaledwie kilku tygodni agitacji do Armii Ochotniczej gen. Józefa Hallera zgłosiło się ponad 100 000 przedstawicieli robotników, włościan oraz młodzieży zarówno studenckiej, jak i gimnazjalnej. Warszawiacy nie opuścili swego miasta – wspierali swą odważną postawą Wojsko Polskie, a powszechna mobilizacja modlitewna świadczyła o olbrzymiej ofiarności oraz zdolności do oddolnego wspierania celów wspólnotowych.

W okresie zaborów i tworzenia się zrębów państwowości Druhej Rzeczypospolitej Polacy nabyli zatem zdolność do budowania przestrzeni publicznej bez instytucji państwowych, a nawet przeciwko nim – jak w przypadku łamania prawa stanowionego państw zaborczych, zorganizowanego spiskowania, tworzenia organizacji nielegalnych czy skutecznego, choć niezgodnego z prawem przeciwstawiania się antypolskim praktykom państw zaborczych próbujących germanizować i rusyfikować lud polski. Jednak wbrew mitom utrwalonym w potocznej świadomości Polacy potrafili samoorganizować się także dzięki sprzyjającym warunkom prawnym i instytucjonalnym, czyli w warunkach istnienia własnego państwa, w tym gwarancji konstytucyjnych do uczestnictwa w życiu samorządowym. Nawet po zamachu majowym z 1926 r., mimo prób zawłaszczenia przez sanację przestrzeni publicznej, opór zorganizowanego narodu, odwołującego się do zasady pomocniczości, nie pozwalał pułkownikom na zablokowanie aktywności społecznej. Fałszywym mitem jest również nasza rzekoma zdolność do obywatelskiej służby jedynie w chwilach kryzysu, jak np. w obliczu wojny w 1920 r. W latach 1918–1939 na ziemiach Polski Odrodzonej istniały silne samorządy terytorialne i stanowo-zawodowe (z samorządem akademickim „Bratniakiem” i ze związkami zawodowymi na czele), gospodarcze (jak Lewiatan) i oświatowo-kulturalne (jak Polska Macierz Szkolna i setki innych, w tym te obejmujące mniejszości narodowe), a także organizacje katolickie – masowe, jak Akcja Katolicka i Katolickie Stowarzyszenie Młodzieży Żeńskiej, oraz elitarne, jak Sodalicje Mariańskie, Iuventus Christiana czy Stowarzyszenie Katolickiej Młodzieży Akademickiej „Odrodzenie” i Katolicka Młodzież Narodowa – organizacje studenckie

z najsilniejszą z nich Młodzieżą Wszechpolską na czele, organizacje młodzieżowe ze Związkiem Harcerstwa Polskiego i Towarzystwem Gimnastycznym „Sokół” na czele. Polacy zakładali, ustawicznie łącząc się i dzieląc, kolejne partie polityczne – od prawa do lewa, zgodnie z własnymi poglądami. Niemal każda inicjatywa oddolna owocowała zakładaniem tytułów prasowych, a jedną z cech narodu było masowe czytelnictwo („Rycerz Niepokalanej” i towarzyszące mu tytuły, wydawane z inicjatywy o. Maksymiliana Kolbe, wychodziły w nakładzie dochodzącym do miliona egzemplarzy).

Wybuch drugiej wojny światowej oraz zanik aktywności państwa na ziemiach polskich zaowocowały natychmiastowym i oddolnym tworzeniem się podziemia cywilno-wojskowego, w którym to procesie aktywność wykazało nie tylko wojsko zawodowe, ale także partie polityczne czy właśnie szeroko pojęte organizacje społeczne. Jesienią 1939 r. powstało co najmniej kilkadziesiąt organizacji cywilno-wojskowych, konspiracyjne tytuły prasowe i pierwsze drogi łączności z rządem RP na uchodźstwie. Ta oddolna inicjatywa spotkała się z odgórnym procesem tworzenia z inspiracji władz na uchodźstwie instytucji Polskiego Państwa Podziemnego, z liczącą w 1944 r. blisko 400 000 żołnierzy i oficerów Armią Krajową na czele (z kolei niescalone w latach 1942–1944 Narodowe Siły Zbrojne i Służba Cywilna Narodu liczyły ok. 90 000 żołnierzy i działaczy podziemnych).

Najtrudniejsze doświadczenia w naszych dziejach przyniosły lata 1939–1956. Podczas okupacji niemieckiej i sowieckiej, a następnie dominacji komunistów budujących stalinowską rzeczywistość przy pomocy powszechnego terroru naród został pozbawiony w znacznej mierze swojej elity. W trakcie drugiej wojny światowej – poza 3-milionową rzeszą Żydów skazanych przez Niemców na całkowitą zagładę – zginęło blisko 3 mln Polaków należących głównie do elity twórczej. Tylko w powstaniu warszawskim poległo co najmniej 150 000 warszawiaków oraz ok. 20 000 żołnierzy, kwiat polskiej młodzieży patriotycznej. Po wojnie zaś przez więzienia i obozy, a także sowieckie łagry przeszły setki tysięcy Polaków, z których część została zamordowana, a inni – nawet po wyjściu z łagrów oraz więzień – znaleźli się na marginesie społeczeństwa, skazani na życie

w trudnych warunkach ekonomicznych, bez szans na właściwą dla ich zdolności i wykształcenia pracę oraz pozycję społeczną.

Jak wielokrotnie nauczał i dowodził Prymas Tysiąclecia, kardynał Stefan Wyszyński, w latach 1956–1989 PRL stała się państwem, w którym katolicycy byli traktowani jako obywatele drugiej kategorii. Nie mogli zatem odczuwać przychylności prawa stanowionego, które w swoich zapisach ostatecznie w 1949 r. wyeliminowało prawo do organizacji zgromadzeń i stowarzyszeń odwołujących się do chrześcijańsko-narodowego dziedzictwa czy – szerzej – niekomunistycznych założeń ideologicznych. Jednym ze skutków istnienia systemu nomenklaturowego w Polsce miało być zatamowanie narodu oraz wypracowanie w nim niezdolności do samoorganizacji. Naturalnym czynnikiem obronnym społeczeństwa stał się instytucjonalny Kościół katolicki i jego nauczanie, w PRL podtrzymujący tradycyjny model Polaka-katolika: „To katolicka przeszłość” – jak pisała o tym swego czasu prof. Hanna Świada-Ziemba w *Człowieku wewnątrznie zniewolonym*, notabene autorka daleka od prawicowej proveniencji – „wraz z jej całą strukturą mentalną stanowiła – zwłaszcza dla niewykształconych – kryjówkę i pancierz. Tak zakonserwowany katolicyzm mógł więc po «przełomie» – w swym nienaruszonym kształcie – przejawić się w obszarze polskiego życia publicznego. Stanowiło to jedno ze źródeł potężnej pozycji tradycyjnych nurtów Kościoła katolickiego w naszym kraju po 1989 r.” Dla środowisk liberalno-lewicowych ta konstatacja dodatkowo stawała się motywacją do podjęcia walki po 1989 r. z polskim rzekomym „ciemnogrodem”, a de facto ze zorganizowanym narodem odwołującym się do przedkomunistycznych źródeł swej tożsamości. Poprzez tworzenie medialnej bańki nakazującej przyjęcie przez światłych postawy wstydu wobec własnej historii środowiska te – trafnie przez Rafała Ziemkiewicza nazwane „Michnikowszczyzną” – dążyły nie tylko do upodlenia bohaterów Polski tradycyjnej i narodowej, ale także do przejęcia rządów dusz nad Polakami osłabionymi przez okres PRL i niespodziewającymi się nowego ataku, tym razem płynącego ze strony środowisk „Solidarności”, a wkrótce także umiłowanego Zachodu (takim niespodziewanym dla Polaków przypadkiem ataku ze strony Zachodu, postrzeganego jako krynica prawdy, stała

się praca J.T. Grossa *Sąsiedzi*, w której – jak dziś wiemy – bezpodstawnie zostaliśmy przedstawieni w roli katolików mordujących z przyzwolenia nazistów Żydów w czasie drugiej wojny światowej. Przypadek mieszkańca z Jedwabnego miał się stać obowiązującym wizerunkiem tradycjonalistycznego Polaka, od którego odżegnywał się cały świat postępu).

Trudno wskazać jedną datę, która stanowiła przełom w naszych dziejach z punktu widzenia odzyskiwania przez naród godności oraz zdolności do kształtowania w sobie obywatelskich postaw. Niewątpliwie w procesie tym pomogła nam nasza własna historia najnowsza i jej bohaterowie. Od 2000 r. coraz widoczniej zaczął działać Instytut Pamięci Narodowej (IPN), który z racji swych statutowych zadań rozpoczął proces odzyskiwania przez Polaków właściwej wiedzy i pamięci o bohaterach AK i NSZ, o Żołnierzach Wyklętych i opozycji, poczynając od środowiska Ligi Narodowo-Demokratycznej, odwołującej się po 1956 r. do tradycji Ligi Narodowej z 1893 r., po środowiska opozycji budującej „Solidarność”. Pogłębiano także badania historyczne dotyczące wyjątkowej z punktu widzenia przetrwania narodu roli Kościoła katolickiego i jego najwybitniejszych hierarchów. Nadto, co może jest jeszcze ważniejsze, zaczęto odkrywać ciemną przeszłość komuny, struktur aparatu bezpieczeństwa i jego rozbudowanej agentury, składającej się z ludzi ukrywających prawdę historyczną o sobie, którzy po 1989 r. stanęli w pierwszym szeregu twórców zbiorowego poczucia wstydu, a nie dumy z własnego narodu. Wydobywanie się z tej klaustrofobicznej przestrzeni nacisku intelektualno-medialnego, mającego osłabić naszą wspólnotę narodu historycznego, dumnego z własnej przeszłości, trwało wiele lat. Równolegle, podobnie jak podczas Pierwszej Pielgrzymki w czerwcu 1979 r., potrafiliśmy się zjednoczyć – takim znakiem zbiorowej siły narodu była reakcja Polaków na śmierć Jana Pawła II. Nagłego przyspieszenia dla tego procesu dostarczyła Polakom, paradoksalnie, trauma. Tak pisaliśmy o tym z Wojciechem Boberskim, w piśmie „Rakowiecka 37”, konkretnie na temat jednej z inicjatyw społecznych, która skutkowałą manifestacyjną wolą dawania świadectwa przez tysiąca Polaków o miłości do ojczyzny, czyli miłości do jej historii:

Społeczny Komitet Obchodów Narodowego Dnia Pamięci „Żołnierzy Wyklętych”

Wszystko zaczęło się tuż po katastrofie smoleńskiej, w atmosferze narodowej traumy oraz patriotycznego przebudzenia. Spontanicznie powstawały stowarzyszenia i grupy nieformalne. Ludzie chcieli być razem.

W styczniu 2011 r. do Warszawy dotarł Jerzy Scheur (zm. 26 czerwca 2012 r.) – działacz opozycji niepodległościowej z Łodzi – który przedstawił nam projekt porozumienia związków kombatanckich na rzecz obchodów święta antykomunistycznego podziemia niepodległościowego. Powstał apel, który obok Scheura podpisali: Bohdan Szucki (Narodowe Siły Zbrojne), Jerzy Pasierbiak (Wolność i Niezawisłość), Stanisław Oleksiak (Światowy Związek Żołnierzy Armii Krajowej) i Czesław Poniewież (Bataliony Chłopskie) oraz Jan Żaryn (UKSW/IPN). Szukali w naszym środowisku sojuszników.

W dniu 3 lutego 2011 r. Sejm, zdominowany przez koalicję PO-PSL, przegłosował zdecydowaną większością (406:8) ustawę o ustanowieniu Narodowego Dnia „Żołnierzy Wyklętych”, przygotowaną jeszcze przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego i prezesa IPN Janusza Kurtykę.

Nie było wiadomo, kto podejmie inicjatywę, by formalnie ustanowione święto państwowe stało się dobrem narodowym, aby jego wielkie przesłanie wyszło poza ramy oficjalnej celebry. Zbliżał się dzień 1 marca 2011 r. Okazało się, że Warszawa nie była przygotowana do obchodów. Roznoszona przez nas, działaczy społecznych, po urzędach i instytucjach informacja o konieczności oflagowania gmachów spotykała się z niedowierzaniem i została uznana za prowokację. Inicjatywa Scheura stała się jednak iskrą, która rozpałała początkowo niewielką grupkę znajomych z Krakowskiego Przedmieścia. Wieczorem 1 marca 2011 r. odwiedzili oni z kwiatami i zniczami kilka miejsc upamiętnienia bohaterów niepodległościowego podziemia. Poza murem Rakowieckiej, gdzie prezydent Bronisław Komorowski składał wieniec, wszędzie było pusto, pod tablicami leżało błoto i walały się śmieci. Poczuliśmy się odpowiedzialni.

Na początku listopada 2011 r. na zebraniu zarządu Stowarzyszenia „Polska Jest Najważniejsza” (SPJN), stowarzyszenia liczącego wówczas kilkadziesiąt osób, narodził się pomysł stworzenia społecznego wehikułu, który połączy różne środowiska w misji godnego honorowania Żołnierzy Wyklętych i popularyzowania ich historii. Stworzyliśmy wtedy mapę 15 miejsc Warszawy (później doszły kolejne, także w podstołecznych powiatach), gdzie każde z zaprzyjaźnionych środowisk miałooby zadbać o zorganizowanie obchodów lokalnych, a wieczorem dotrzeć na wspólne uroczystości przed Grób Nieznanego Żołnierza. I tak się stało!

W styczniu 2012 r. na piętrze kawiarni „Telimena” powstał Społeczny Komitet Obchodów Narodowego Dnia „Żołnierzy Wyklętych” (dalej jako: „Komitet”). W jego skład weszło początkowo 14 stowarzyszeń, wśród których znajdowały się fundacje, grupy rekonstrukcyjne, korporacje akademickie i kibiców (do 1 marca 2012 r. ich liczba wzrosła do 31, a w kolejnych latach – do 110 podmiotów społecznych i samorządowych). Przewodniczącym Komitetu zostałem ja, a koordynatorem – Wojciech Boberski. Z czasem, gdy było nas coraz więcej, zaczęliśmy organizować spotkania w gmachu PAST-y. To właśnie tam 20 lutego 2012 r. odbyła się pierwsza konferencja prasowa.

Od początku istnienia Komitetu na przygotowania do święta składało się kilkanaście stałych czynności, obejmujących opracowywanie agendy obchodów, wydanie folderu informacyjnego (ok. 5 000 egzemplarzy rozchodziło się błyskawicznie po ulicach, szkołach, urzędach i kościołach) ze wskazaniem miejsc oraz czasu uroczystości, mszy, koncertów, debat, spotkań z weteranami, przeglądów filmowych, wystaw, konkursów, marszów, biegów i innych wydarzeń, na które zapraszaliśmy Warszawiaków. Wkrótce wydarzeń było tak dużo, że powstawała broszura z wielodniowym kalendarium, a program nie mieścił się na rozkładówkach publikujących go gazet. Drukowaliśmy plakaty oraz okolicznościowe wlepki, reklamy i publikacje książkowe, które rozdawano uczestnikom obchodów. Prowadzona była kampania promocyjna w dostępnych mediach tradycyjnych oraz internecie.

Czasami – dzięki życzliwości ludzi – udawało się zrobić coś dodatkowego, jak bezkosztową, wielodniową projekcję spotów

Komitetu na telebimie firmy Hator przy Rondzie Dmowskiego czy sfinansowany przez IPN projekt Małgorzaty Grabowskiej-Kozery kilkudziesięciu chorągwi i żagli z wizerunkami Żołnierzy Wyklętych, pierwotnie mającymi być elementem świątecznej scenografii Krakowskiego Przedmieścia, lecz ostatecznie – z powodu odmowy władz stolicy – utworzyły one efektowny szpaler na placu Piłsudskiego. W 2013 r. odsłoniliśmy tablicę pamiątkową na budynku Rogatki Bródnowskiej przy ul. 11 Listopada 68, powstała z inicjatywy Huberta Kossowskiego (zm. 22 listopada 2015 r.), animatora uroczystości na Pradze. Dzięki staraniom Stowarzyszenia „13 grudnia” powstał film *Hołd* dokumentujący przebieg warszawskich obchodów w 2014 r. Cztery lata później na wniosek Komitetu prezydent Andrzej Duda uhonorował pośmiertnie Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski mjr. Stanisława Ostwinda-Zuzgę, dowódcę obwodu (powiatu) NSZ w Węgrowie, Polaka pochodzenia żydowskiego zamordowanego w praskim „Toledo”. W 2018 r. Komitet wspólnie z Fundacją Służba Niepodległej patronował otwartemu konkursowi na plakat Narodowego Dnia Pamięci i dzięki wsparciu Ministra Sprawiedliwości sfinalizował dużą wystawę prac laureatów z konkursów szkolnych organizowanych od sześciu lat przez Fundację Kazimierza Wielkiego i Komitet Pamięci Rotmistrza Witolda Pileckiego.

Scenariusz wieczornych uroczystości centralnych powstawał w porozumieniu z dowództwem Garnizonu Warszawa. Udawało się jakoś (niekiedy z trudem) godzić twarde zasady wojskowego ceremoniału ze spontaniczną inicjatywą. Plac wypełniała głośnie muzyka złożona z utworów dedykowanych Wyklętym, od poezji śpiewanej po rock i hip-hop. Przybywający otrzymywali ich portrety, przemawiali historycy i weterani, aktorzy czytali wiersze. Wreszcie następowała kulminacja: nasz długi Apel Poległych, którego poszczególne frazy czytało na zmianę dwoje młodych ludzi. Po ceremonii złożenia kwiatów (liczba delegacji dochodziła do blisko 80), przy oryginalnym akompaniamencie bębnowej grupy uczniów klasy perkusji Szkoły Muzycznej na Bednarskiej, rozpoczął się marsz do archikatedry św. Jana na mszę celebrowaną zazwyczaj przez kard. Kazimierza Nycza. Marsz otwierał baner z hasłem: „Podziemna

Armia powraca!” rzuconym w 1996 r. przez ks. Aleksandra Bacę podczas odsłonięcia tablicy „Zapory” w Kazimierzu Dolnym. Świetnie oddawało ono nastroje młodych ludzi, zbuntowanych wobec kłamstwa smoleńskiego i odnajdujących w Żołnierzach Wyklętych swoich bohaterów. Ową dwuznaczność dostrzegali niechętni nam dziennikarze, dopytując, czy „podziemną armię” symbolizują portrety niesione za banerem czy kilkutyśięczny tłum, maszerujący za nim w „niepokojącym” rytmie bębnow. Wyjaśnienia udzielił im zapewne tytułowy utwór płyty nagranej w 2013 r. przez Leszka Czajkowskiego i Pawła Piekarczyka.

Ważne zmiany w historii Komitetu nastąpiły rok później, gdy nawiązaliśmy ścisłą współpracę z organizatorami społecznych obchodów w innych miastach, od Szczecina, Poznania i Wrocławia po Suwałki, Lublin i Rzeszów. Do najważniejszych efektów tej kooperacji należało powstanie bazy adresowej żyjących weteranów (na jej podstawie w lutym 2016 r. minister Antoni Macierewicz delegował do nich oficerów z okolicznościowym listem, który często okazywał się pierwszym świadectwem tego, że Polska o nich pamięta), a także zorganizowanie – dzięki wsparciu niektórych parlamentarzystów – pięciu ogólnopolskich konferencji w Sali Kolumnowej Sejmu RP dotyczących zarówno bohaterów drugiej konspiracji, jak i form ich upamiętnienia. Konferencja *Droga Wolnych Polaków* (2016 r.) stała się jednym z największych powojennych zlotów Żołnierzy Wyklętych (44 osoby), którzy wmaszerowali do Sali Kolumnowej pod wodzą gen. Jana Podhorskiego „Zygzaka” w honorowej asyście rekonstruktorów. Było to zapewne najliczniejsze ze spotkań organizowanych kiedykolwiek w tym pomieszczeniu (768 uczestników).

Po wyborach 2015 r. Komitet został zaproszony do tymczasowej siedziby prezydenta elekta przy ul. Smolnej w Warszawie przez ośrodki nowej władzy, doceniające jego misję. Prezydent objął społeczne obchody Patronatem Narodowym. W spotkaniach w gmachu PAST-y zaczęli uczestniczyć reprezentanci MON, UdsKiOR i warszawskiego garnizonu, służącego nam teraz wojskową asystą również podczas obchodów lokalnych. Wspólnie był opracowywany scenariusz centralnych uroczystości przed Grobem Nieznanego Żołnierza, które jednak od tego czasu gruntownie zmieniły charakter. Mimo

ucieszej konsternacji Biura Bezpieczeństwa Miasta, w którym jako podmiot społeczny zgłaszaliśmy zgromadzenie publiczne z udziałem prezydenta RP, premiera, ministrów i kompanii reprezentacyjnej WP, dalsze występowanie w roli gospodarza wydarzenia nie miało sensu. Choć reprezentanci Komitetu traktowani byli po partnersku i życzliwie, związana z obecnością najwyższych władz państwowych konieczność przestrzegania ceremoniału i zasad bezpieczeństwa (wygrodzenie placu) ograniczyła wielu ludziom możliwości bezpośredniego uczestnictwa. Wydarzenie odbywające się na placu Piłsudskiego zaczęło także być transmitowane przez telewizję.

Obywatelskie postawy na dziś

Tak pisaliśmy z Wojciechem Boberskim kilka lat temu, w czasach, gdy „dobra zmiana” przejęła władzę w wyniku demokratycznego zwycięstwa. Za przykładem stołecznego Komitetu lub całkowicie niezależnie od nas w całej Polsce pojawili się społecznicy – często już od dawna aktywni, ale działający niszowo, jak Liga Republikańska czy mec. Grzegorz Wąsowski i Leszek Żebrowski, organizujący dzień 1 marca. Otrzymywali oni wsparcie od IPN-u i środowisk kombatanckich. Wydaje się zatem, że spełniliśmy obowiązek nie tylko swój, ale i obywatelski.

Do dziś co roku 1 marca spotykamy się w katedrze św. Jana, by wspólną modlitwą zakończyć uroczystości. W katedrze od dwóch lat znajduje się epitafium ku czci Żołnierzy Wyklętych autorstwa Maksymiliana Biskupskiego. Takich przykładów oddolnej działalności społecznej przywracającej zdolność państwu do dźwigania polskich obowiązków było rzecz jasna w obecnej Polsce więcej (dopominanie się o pamięć o Żołnierzach Wyklętych także datujemy co najmniej od początku lat 90.). Ostatnim takim znanym powszechnie przykładem aktywności obywatelskiej była oddolna inicjatywa organizacji marszów papieskich wiosną 2023 r. Iskra wyszła od dwóch pań, Małgorzaty Żaryn i Barbary Konarskiej, które swoją aktywnością „zaraziły” dziesiątki środowisk, jakby czekających na zdecydowany impuls. W rocznicę śmierci papieża po ulicach

Warszawy przemaszewowało kilkadziesiąt tysięcy ludzi. Marsze o podobnej wymowie zorganizowano jeszcze w co najmniej kilkudziesięciu miastach (tak dużych jak Kraków i Szczecin czy mniejszych jak Suwałki) i miasteczkach w Polsce.

Umiejętność samoorganizacji wybranych grup społecznych i działaczy w obliczu zagrożenia czy to kłamstwem historycznym, czy też groźbą samoupodlenia się narodu stanowi zatem do dziś ważną naszą cechę tożsamościową. Dowodem na to jest także zbiorowa postawa Polaków wobec uchodźców z Ukrainy, których masowo przyjęliśmy nie tyle z miłości do przedstawicieli tego narodu, co z miłosierdzia, buntu wobec niesprawiedliwości oraz wstydu wobec obojętności (a także z racji niechęci do rosyjskiego agresora). Tradycjonalistyczna postawa Polaka-katolika rozlała się wzdłuż i wszerz po Polsce, sięgnęła środowisk, które ani przez sekundę nie utożsamiały się z Samarytaninem czy św. Faustyną. A żyły ich przykładem, przede wszystkim wedle nauk Chrystusa Miłosiernego. O tej niezwykłej solidarności ludzi, obywatelskiej dyscyplinie pisała w *Sieci Historii* Magda Merta, w recenzji *Kroniki pierwszego miesiąca 24 II - 26 III 2022. Miasto Otwock z pomocą Ukrainie* Hanny Litwin z Otwocka:

Świadectwo to zabiera czytelnika w fascynującą podróż po meandrach wielkiego zbiorowego wysiłku armii ludzkich serc, zaangażowanych w tworzenie warunków do życia dla fali uchodźców z ogarniętego wojną sąsiedniego kraju. Podtytuł publikacji jest nieco mylący: to nie tyle podwarszawski Otwock, co jego mieszkańcy i ich znajomi z innych miejscowości, i znajomi tych znajomych z Polski, i nie tylko, stworzyli całą misterną siatkę pomocowych działań, nie szczędząc czasu, sił i pieniędzy, nie oglądając się na własne wyczerpanie, niedosypianie, życie rodzinne, kosztem samych siebie – bo taka była potrzeba. Wartki język, styl przypominający chwilami wojenne raporty z pola walki doskonale oddają napięcie i pośpiech, z jakimi podejmowano konieczne decyzje i działania.

Takich miejsc jak Otwock było w tych dniach tysiące na ziemiach polskich.

Jesteśmy narodem historycznym, to znaczy, że z poznania własnego dziedzictwa czerpiemy inspirację i siły, by zachowywać się tak, jak trzeba, wobec wyzwań, które potrafiły przecież nas zaskoczyć. Zaskoczenie nie musi jednak być synonimem bezradności.



Jan Żaryn – ur. w 1958 r., historyk zajmujący się w szczególności historią Kościoła katolickiego w Polsce w XX w., historią obozu narodowego oraz dziejami emigracji politycznej po 1945, nauczyciel akademicki, profesor na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego, działacz Ruchu Młodej Polski oraz wielu inicjatyw społecznych i politycznych. Senator, dyrektor Instytutu Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Paderewskiego. Autor licznych publikacji naukowych i popularnonaukowych.

DARIUSZ GAWIN

Spółeczeństwo obywatelskie epoki polaryzacji. Powrót antypolitycznej polityki?

<https://doi.org/10.54253/9788396380142.p.109-119>

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest jednym z tych pojęć z zakresu nauk społecznych, które weszło do języka debat publicznych. Konotacje z nim związane są jednoznacznie pozytywne, dotyczą bowiem sfery samoorganizacji społecznej, która stanowi – zgodnie z powszechnym przekonaniem – konieczne uzupełnienie działalności państwa i wolnego rynku. Z tego też powodu społeczeństwo obywatelskie jest jednocześnie pojęciem odnoszącym się do empirycznej rzeczywistości społecznej badanej przez socjologię, jak też pewnym konstruktem, ideą, której nadaje się określoną, normatywną treść. W pierwszym przypadku analizuje się fakty, w drugim opisuje postulowany porządek społeczny i określa, jaki pożądaný kształt powinna przybrać rzeczywistość. Poniższe uwagi odnoszą się do tej drugiej możliwości. Ich celem jest wskazanie podstawowych kierunków przemian rozumienia pojęcia społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 r. jako porządku postulowanego. Chodzi o to, jak w różnych okresach, poruszając się w tych samych granicach pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, inaczej rozkładano akcenty i zmieniano proporcje pomiędzy różnymi elementami tej konstrukcji. W każdym z tych okresów tematem właściwym pozostawała samoorganizacja społeczna traktowana jako pożądaný oraz konieczny element nowoczesnego społeczeństwa budowanego w ramach Trzeciej Rzeczypospolitej, jednak zmianom

ulegał ideowy i polityczny kontekst, wpływający na sposób funkcjonowania samego pojęcia.

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, dziś tak często przywoływane oraz dobrze ugruntowane zarówno w dyskursie naukowym, jak i publicznych debatach, przez długi czas pozostawało zapomniane i pojawiało się tylko w kontekście historii myśli społecznej (szczególnie w pracach nad myślą Hegla)¹. Jego renesans i wielka współczesna kariera wiążą się z powstaniem oraz gwałtownym rozwojem opozycji demokratycznej w krajach socjalistycznych w latach 70. i 80. w Polsce, Czechosłowacji oraz na Węgrzech. Dysydenci i opozycjoniści, często wcześniej zaangażowani w ruch komunistyczny i odwołujący się do marksizmu, poszukiwali nowych form oporu wobec totalitarnej władzy i nowych form ideowego uzasadnienia własnych politycznych wyborów. W Polsce tę strategię sformułował Adam Michnik w tekście *Nowy ewolucjonizm* z 1976 r.² Poddał w nim krytyce zarówno taktykę polityczną marksistowskich rewizjonistów, próbujących od wewnątrz reformować i demokratyzować partię komunistyczną, jak też taktykę środowiska tzw. katolików otwartych, którzy weszli do instytucjonalnej polityki PRL w celu reprezentowania interesów Kościoła oraz ludzi nieutożsamiających się w pełni z panującym ustrojem. Błąd obu tych grup polegał na założeniu, że kluczem do sukcesu jest działanie wewnątrz oficjalnych instytucji. Taka taktyka nie mogła zakończyć się z powodzeniem, ponieważ struktury państwa i partii pozostawały pod kontrolą totalitarnego aparatu władzy. Władza nie tylko ograniczała wolność polityczną, lecz także niszczyła wszelkie autentyczne więzi społeczne. Dlatego też nowa taktyka opozycji powinna była zerwać z wiarą w oficjalne instytucje i skoncentrować się na budowaniu jawnych struktur spontanicznie powoływanych w procesie społecznej samoorganizacji. Ten moment rozumowania jest bardzo istotny – odrzucenie oficjalnych instytucji niedemokratycznego państwa nie oznacza przejścia do konspiracji (sytuacja dobrze znana

¹ J. Szacki red., *Ani książkę, ani kupiec. Obywatel. Wybór tekstów i wstęp Jerzy Szacki*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków–Warszawa 1997.

² A. Michnik, *Nowy ewolucjonizm*, [w:] *idem, Szanse polskiej demokracji. Artykuły i eseje*, Londyn 1984, s. 77–87.

z polskiej historii), lecz do jawnego odbudowywania autentycznych więzi społecznych niejako obok oficjalnego, poddanego pełnej kontroli totalitarnego państwa. Michnik pisał: „Droga nieustępliwej walki o reformy, droga ewolucji poszerzającej zakres swobód obywatelskich i praw człowieka jest – moim zdaniem – jedyną drogą dla dysydentów w Europie wschodniej”³. Celem tej bezustannej presji powinno być „powolne, stopniowe, cząstkowe przeobrażenie”⁴ rzeczywistości społecznej. Adresatem tego programu było zatem społeczeństwo, a nie władza, jego celem zaś miała być odbudowa autentycznego społeczeństwa, rozwijającego się nie w politycznym sporze z władzą, lecz obok niej. W czechosłowackiej wersji tego sposobu myślenia wprost mówiono o równoległej polis – to pojęcie ukuł Vaclav Benda w głośnym tekście o tym samym tytule z 1978 r.⁵ W Polsce w podobnym duchu wypowiadali się niektórzy autorzy, np. Jacek Kuroń czy Leszek Kołakowski. Jego praktyczną realizacją okazał się powstały w 1976 r. Komitet Obrony Robotników.

Ten nowy rodzaj myśli politycznej spotkał się z wielkim zainteresowaniem na Zachodzie, gdzie intelektualiści, rozczarowani po wyczerpaniu się potencjału rewolty antykapitalistycznej i antysystemowej z końca lat 60., poszukiwali nowych form obywatelskiego zaangażowania, które pozwalałyby na przewyciężenie niedostatków charakterystycznych dla systemów politycznych zachodnich społeczeństw. Jednym z takich niedostatków było poczucie wyobcowania spowodowane brakiem wpływu na sprawy publiczne, zawłaszczone przez anonimowe siły wolnego rynku oraz fasadowe, przedstawicielskie systemy polityczne. Nowe ruchy dysydenckie stanowiły w oczach zachodnich sympatyków obietnicę przełamania impasu po obu stronach żelaznej kurtyny. I to właśnie ci intelektualiści – Jacques Rupnik, Jeane Keane czy Zbigniew Pełczyński – zastosowali do opisu nowych ruchów dysydenckich w Polsce czy Czechosłowacji pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, nadając mu nowe, specyficzne znaczenie (warto zaznaczyć, że pojęcie owo nie

³ *Ibidem*, s. 83.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Zob. V. Benda, *Równoległa polis*, [w:] *idem, Równoległa polis. Wybór tekstów 1977–1989*, Kraków 2022, s. 79–90.

pada ani razu w tekście Michnika, nie było też używane wówczas przez Bendę czy Havla)⁶. Jego specyfika polegała na przeciwstawieniu zinstytucjonalizowanych struktur władzy, które w coraz większym stopniu alienowały się od obywateli (na Zachodzie w wyniku ewolucji społeczeństw późnego kapitalizmu, na Wschodzie z powodu totalitarnych źródeł panującego ustroju). Budowano w ten sposób dychotomię państwo – władza – społeczeństwo. Dzięki temu pojęcie nabierało polemicznego oraz normatywnego charakteru – stawało się zarówno narzędziem krytyki istniejących stosunków, jak też pewną obietnicą odbudowy właściwych relacji społecznych. Opisywało rzeczywistość oraz powinność, terażniejszość i pewien leżący w przyszłości stan idealny.

Totalitarna władza opierała swoje rządy na przemocy i kłamstwie. Dysydenci oraz opozycjoniści budowali w totalitarnej rzeczywistości wyspy wolności i prawdy, które miały być stale powiększane, by przeistoczyć ostatecznie całą rzeczywistość. Ich życie ulegało egzystencjalnej przemianie – odrzucając systemowe kłamstwo realnego socjalizmu, wybierali życie w prawdzie. Miało to istotne konsekwencje dla sposobu, w jaki opisywano politykę. Świat dawnych ideologii politycznych zniknął, tak jak zniknęły tradycyjne podziały na lewicę i prawicę. Vaclav Havel określił ten rodzaj nowej postawy jako „antypolityczna polityka”. Oznaczała ona postawę, w której analiza interesów i procesów politycznych dokonywanych z perspektywy tradycyjnych ideologii – socjalizmu, konserwatyzmu czy liberalizmu – zastępowana była analizą dokonywaną z perspektywy etyki – walki o prawdę, godność, dawanie świadectwa podstawowym wartościom. W tekście *Polityka i sumienie* Havel pisał:

Jestem zwolennikiem polityki antypolitycznej. To znaczy polityki nie jako technologii władzy i manipulowania nią lub jako cebernetycznego sterowania ludźmi czy też jako sztuki osiągnięcia celów, machinacji i intryg, lecz polityki jako jednego ze sposobów szukania i znajdowania sensu

⁶ Por. *Civil Society and the State. New European Perspectives*, red. J. Keane, Londyn 1988. W zbiorze tym znalazły się teksty m.in. J. Rupnika, A. Pełczyńskiego i V. Havla.

życia; chronienia go i służenia mu; polityki jako moralności stosowanej w praktyce; jako służby prawdzie; jako najgłębszej ludzkiej i kierującej się ludzkimi kryteriami troski o bliźnich⁷.

Taki język polityczny stanowił potężny oręż retoryczny w starciu z niedemokratycznym systemem realnego socjalizmu. Jednocześnie miał w przyszłości utrudnić proces budowania normalnego, przedstawicielskiego systemu demokratycznego, opartego na codziennym procesie negocjowania sprzecznych interesów, w których trudno o moralny patos oraz jasne rozgraniczenie sił zła i sił dobra, tak oczywiste w czasach totalitaryzmu.

Wizja społecznej aktywności poszerzającej sferę wolności pomimo i obok opresyjnego państwa oraz oficjalnej sfery instytucji znalazła swoje ukoronowanie w czasie kilkunastu miesięcy rewolucji „Solidarności” w latach 1980–1981⁸. Blisko 10-milionowy ruch społeczny, który formalnie przybrał postać związku zawodowego, stał się równoległą rzeczywistością społeczną, dążącą do wypełnienia od wewnątrz fasadowej rzeczywistości PRL autentyczną wspólnotą obywatelską, współdziałającą od najniższego szczebla zakładu pracy do poziomu budowy alternatywnego ośrodka władzy. Kilkanaście miesięcy istnienia „Solidarności” przyniosło także prawdziwą eksplozję obywatelskiej aktywności – intensywność zaangażowania w sprawy zarówno lokalne, jak również ogólnospołeczne przekraczała wszelkie znane z przeszłości analogiczne sytuacje. W ten sposób „Solidarność” stawiała się też wielkim w historycznej skali eksperymentem społecznym, którego istota polegała na urzeczywistnieniu ideału społeczeństwa obywatelskiego obejmującego całą rzeczywistość społeczną. Nie chodziło już bowiem o budowanie wysp wolności, lecz o wielki kontynent, twór istniejący na

⁷ V. Havel, *Polityka i sumienie*, [w:] *idem, Siła bezsilnych i inne eseje*, Warszawa 2011, s. 188.

⁸ Por. Z. Pełczyński, *Solidarity and the Rebirth of Civil Society in Poland*, [w:] red. J. Keane, *Civil society and the State. New European Perspectives*, Verso, Londyn 1988, s. 361–380.

wszystkich poziomach, równoległy do oficjalnych struktur i zmierzający do ich całkowitego wchłonięcia.

Wizja ta została wprost zawarta w programie związku uchwalonym na I Krajowym Zjeździe Delegatów NSZZ „Solidarność” w 1981 r. Zasadniczym hasłem była budowa Samorządnej Rzeczypospolitej⁹. Z oczywistych względów jego założenia nie weszły w życie z powodu wprowadzenia przez władze komunistyczne stanu wojennego, jednak można traktować je jako ideowy testament „Solidarności”. Jego istotę stanowiła wizja zorganizowanego społeczeństwa, tworzącego swoje struktury niejako obok opresyjnego państwa, a w pewnym sensie także przeciwko. Z tego też powodu niezależna Samorządna Rzeczpospolita może być traktowana jako synonim „społeczeństwa obywatelskiego”. Jej zadaniem było objęcie wszelkich dziedzin życia – od samorządu pracowniczego, poprzez samorząd lokalny, aż po formy samorządowe wprowadzone na szczebel rozwiązań konstytucyjnych.

Długotrwały opór „Solidarności”, zepchniętej w stanie wojennym do konspiracji, finalnie doprowadził do zwycięstwa w 1989 r. Komunizm jednak nie został obalony w jednym rewolucyjnym akcie. Realny socjalizm upadł w wyniku kompromisu zawartego w trakcie Okrągłego Stołu. Kompromis ten zawierano w kontekście bezprecedensowego kryzysu – czy raczej załamania gospodarczego końca lat 80. Miało to wpływ na przebieg transformacji zarówno politycznej, jak i gospodarczej. Wybory 4 czerwca 1989 r., choć przeprowadzone zgodnie z ustaleniami okrągłostołowymi, doprowadziły bowiem do niekontrolowanej fazy kryzysu politycznego. W jej wyniku powstał solidarnościowy rząd Tadeusza Mazowieckiego, współlistniejący przez okres transformacji z „kontraktowym” sejmem. Polskie reformy – nazywane terapią szokową lub reformą Balcerowicza – przybrały kształt zgodny z ówczesnie dominującą na Zachodzie ideologią neoliberalną, w której prym nad polityką i sferą społeczną wiodła gospodarka¹⁰. Miało to poważne

⁹ Por. A. Frieszke, *Samorządna Rzeczpospolita*, [w:] *idem, Rewolucja Solidarności 1980–1981*, Kraków 2014, s. 681–693.

¹⁰ Najpełniejszy opis tego aspektu transformacji można znaleźć w pracy Tadeusza Kowalika, por. T. Kowalik, *www.polskatransformacja.pl*, Warszawa 2009, szczególnie rozdział *Neoliberalny zwrot*, s. 25–41.

konsekwencje dla opozycyjno-solidarnościowego modelu samoorganizacji obywatelskiej. Rząd Mazowieckiego, znajdujący się pod presją narastających trudności gospodarczych oraz finansowych, przyjął technokratyczny model zarządzania kryzysem¹¹. Decyzje podejmowane w stanie wyższej konieczności przedstawiano jako racjonalne wybory podyktowane analizami ekspertów. Politykę w tej perspektywie sprowadzano do mechanizmu plebiscytarne go udzielania przyzwolenia na działania władz. Wpływowe środowiska dawnych opozycjonistów dowodziły przy tym, że tradycyjne partie polityczne czy też tradycyjne podziały ideologiczne, takie jak prawica – lewica, to już przeszłość. Jednocześnie kwestia wolnych wyborów do parlamentu spychana była w bliżej nieokreśloną przyszłość. Z jednej strony istniał sejm kontraktowy, który nie kwapił się do skrócenia swojej kadencji, z drugiej środowiska zbliżone do rządu obawiały się, że walka polityczna i budowa systemu partyjnego mogą zagrozić reformom gospodarczym. Obawiano się bowiem, iż wybuch politycznej demagogii, nieuchronny podczas pierwszych od kilkudziesięciu lat wolnych wyborach, będzie dla tego delikatnego i trudnego procesu bardzo niebezpieczny. Idee Samorządnej Rzeczypospolitej jawiły się w nowej sytuacji jako całkowicie nieprzystające do nowych okoliczności. Tak samo było z polityczną wersją społeczeństwa obywatelskiego. Za charakterystyczny w tym względzie uznać należy los ruchu komitetów obywatelskich, które powstały na fali przygotowań do wyborów czerwcowych. Stanowiły one w jakim sensie próbę powrotu do obywatelskiej samoorganizacji w duchu solidarnościowym. Ruch ten jednak został – w następstwie prób przejścia go przez solidarnościowych polityków wchodzących w okres wojny na górze – ostatecznie zmarginalizowany i w efekcie przestał istnieć. W warunkach rodzącej się demokracji przedstawicielskiej nie było już miejsca dla modelu obywatelskiego zaangażowania z czasów walki z totalitaryzmem.

¹¹ Na temat historii rządu Tadeusza Mazowieckiego zob.: R. Graczyk, *Nasz premier*, [w:] *idem, Od uwikłania do autentyczności. Biografia polityczna Tadeusza Mazowieckiego*, Poznań 2015, s. 299–380; A. Dudek, *Terapia szokowa*, [w:] *idem, Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Kraków 2019, *passim*; *idem, Remont generalny*, [w:] *op. cit.*, *passim*.

Z rządu i jego zaplecza wyszła natomiast próba kanalizacji obywatelskiej aktywności poprzez przeprowadzenie reformy samorządowej. Budowa demokracji miała być sekwencją działań idących od poziomu wspólnot lokalnych do wolnych wyborów do parlamentu. W każdym wariantcie chodziło o to, aby z maksymalistycznej wizji solidarnościowego, politycznego społeczeństwa obywatelskiego zachować rdzeń społecznej aktywności, ale jednocześnie przystosować go do nowej sytuacji. Maksymalizm w wizji budowania równoległego społeczeństwa na wszystkich szczeblach zastępowano skromniejszą wizją budowy takich struktur, które miały uzupełniać działania państwa i wolnego rynku. Zadaniem solidarnościowego rządu było przeprowadzenie zgodnie z racjonalnymi planami ekspertów transformacji ustrojowej, natomiast dawny lud solidarnościowy miał realizować swoje potrzeby obywatelskiej aktywności poprzez zaangażowanie na szczeblu lokalnym. W ten sposób zamierzano ominąć rafy partyjnej polityki, która nieuchronnie powstałaby w wyniku wolnych wyborów do parlamentu i podziału wewnątrz „Solidarności”.

Drugim czynnikiem wpływającym na zmianę sposobu rozumienia pojęcia społeczeństwa obywatelskiego była transformacja gospodarcza. W neoliberalnej perspektywie transformacyjnej społeczeństwo obywatelskie stawało się częścią pakietu modernizacyjnego, którego cel stanowiła budowa demokracji liberalnej oraz wolnego rynku. Tutaj też dochodziło do zawężenia dawnego solidarnościowo-opozycyjnego, politycznego sposobu rozumienia społeczeństwa obywatelskiego. Rdzeniem solidarnościowego projektu społeczeństwa obywatelskiego był samorząd pracownicy – „Solidarność” jako związek zawodowy działała przede wszystkim w zakładach pracy – państwowych przedsiębiorstwach – na czele z tymi największymi zakładami, takimi jak wielkie stocznie, huty, fabryki samochodów czy kopalnie. Teraz ta wielka baza ruchu społecznego uległa procesowi gwałtownej dekompozycji. Jej funkcjonowanie poddano regułom wolnorynkowym, wiele z nich sprywatyzowano. Logika wolnego rynku wykluczała samorządność posuniętą tak daleko, jak przewidywał to program Samorządnej Rzeczypospolitej. W ten sposób w sferze gospodarki dokonywał się

ten sam proces, co w sferze polityki, państwa i władzy – maksymalistyczne cele samoorganizacji rozumianej jako powszechna samorządność zostały wyparte oraz zastąpione nowym porządkiem, w którym wyznaczono im dużo skromniejsze zadania.

Zmiana celów samoorganizacji znalazła odbicie w przesunięciu semantycznym. Wielkie solidarnościowe, polityczne w istocie społeczeństwo obywatelskie, które miało stanowić alternatywę dla państwa i umożliwiać życie w prawdzie oraz godności, a także złączyć rolę obywatela i człowieka pracy, przekształciło się w twór znacznie mniejszy – stało się „trzecim sektorem” lub sferą „organizacji pozarządowych” – uzupełniającym tylko działalność państwa i wolnego rynku. Ta transformacja modelu obywatelskiej aktywności wiązała się jednak w polskich warunkach z istotną ceną. Splot dwóch czynników – ewolucji posolidarnościowej polityki i neoliberalnej transformacji gospodarczej – zniszczył ducha solidarnościowo-opozycyjnej samoorganizacji społecznej, który był jedynym realnym i funkcjonującym modelem samoorganizacji. Wprawdzie projekt ten można uznać z perspektywy ponad 40 lat za rodzaj utopii, być może niemożliwy do realizacji, jednak gwałtowność i brutalność procesu jego demontażu doprowadziła do znaczącego spadku gotowości do angażowania się w działania społeczne, deficytu wytykanego od wielu lat społeczeństwu polskiemu przez polskich socjologów.

W zaskakujący sposób stare tradycje politycznego społeczeństwa obywatelskiego odżyły na początku XXI w. – ich powrót przybrał jednak odmienne formy i doprowadził do nieoczekiwanych konsekwencji. Stało się tak za sprawą narastającej od 2005 r. polaryzacji politycznej. Konflikt, który wybuchł pomiędzy posolidarnościową prawicą a posolidarnościowymi formacjami liberalno-lewicowymi, doprowadził do swego rodzaju mentalnej wojny domowej, wykraczającej swoją gwałtownością (na szczęście głównie emocjonalną) poza ramy sporów toczonych w normalnych demokracjach. Bardzo szybko nastąpił powrót do retorycznej hipertrofii, w ramach której każda ze stron sporu zarzucała drugiej zdradę i złe intencje. W takich warunkach powróciła też koncepcja politycznego społeczeństwa obywatelskiego jako samoorganizacji oporu przeciwko

opresyjnej władzy. Wraz z dychotomią władza – społeczeństwo, dyktatura – demokracja, prawica – demokracja nastąpił także powrót antypolitycznej polityki. Ten proces był równie gwałtowny, co zaskakujący – dokonał się bowiem nie w warunkach recydywy realnego socjalizmu, lecz funkcjonującej, być może w wielu obszarach niedoskonałej, ale jednak autentycznej demokracji. Kategorie etyczne znów zastąpiły analizę polityczną. Po 2015 r. procesy te uległy gwałtownemu nasileniu. Dla liberalnej i lewicowej strony sporu przeciwnika nie stanowiła już prawica, lecz autorytarny, prawicowy populizm. Samoorganizacja obywatelska miała na celu dawanie świadectwa prawdzie, walkę z kłamstwem i złem. Stawką nie były już partyjne, ideologiczne programy, tylko wolność jako taka, przeciwstawiona tyranii. Powróciły także dawne kalki językowe – tuż po wyborach 2015 r. powstał przecież Komitet Obrony Demokracji, wprost nawiązujący nazwą do Komitetu Obrony Robotników, a opozycja, składająca się z partii obejmujących środowiska zarówno lewicowe, liberalne, jak i konserwatywne, zaczęła określać się mianem „opozycji demokratycznej”.

Ten manichejski sposób opisywania rzeczywistości nie pozwalał dostrzec, że po drugiej stronie nie znajdowała się – jak przed 1989 r. – wyalienowana, niedemokratyczna władza, lecz formacja reprezentująca w ramach funkcjonującego systemu demokratycznego również pokaźną część społeczeństwa. Logika manichejskiego starcia doprowadziła jednak do mentalnego, a często i faktycznego pęknięcia, które biegło także przez sferę realnego społeczeństwa obywatelskiego. Powstawać zaczęły równoległe rzeczywistości, równoległe społeczeństwa obywatelskie, równoległe sfery samoorganizacji społecznej – „rządowe” i „opozycyjne”. Pozostaje kwestią otwartą, czy zwycięstwo dotychczasowej opozycji w wyborach w 2023 r. zmieni ten stan rzeczy, czy raczej go utrwali.

BIBLIOGRAFIA

- Benda V, *Równoległa polis. Wybór tekstów 1977–1989*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2022.
- Dudek A., *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Znak Horyzont, Kraków 2019.
- Frieszke A., *Rewolucja Solidarności 1980–1981*, Znak Horyzont, Kraków 2014.
- Graczyk R., *Od uwikłania do autentyczności. Biografia polityczna Tadeusza Mazowieckiego*, Zysk i S-ka, Poznań 2015.
- Havel V., *Siła bezsilnych i inne eseje*, Agora, Warszawa 2011.
- Kowalik T., www.polskatransformacja.pl, MUZA SA, Warszawa 2009.
- Michnik A., *Szanse polskiej demokracji. Artykuły i eseje*, Aneks, Londyn 1984.
- Pełczyński Z., *Solidarity and the Rebirth of Civil Society in Poland*, [w:] red. J. Keane, *Civil society and the State. New European Perspectives*, Verso, Londyn 1988, s. 361–380.
- Szacki J. red., *Ani książe, ani kupiec: obywatel. Wybór tekstów i wstęp Jerzy Szacki*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków–Warszawa 1997.



Dariusz Gawin – ur. w 1964 r., historyk idei, publicysta, profesor w Instytucie Filozofii i Socjologii PAN, zastępca dyrektora Muzeum Powstania Warszawskiego. Związany ze środowiskiem Teologii Politycznej. Wydał m.in. *Polska wieczny romans. O związkach literatury i polityki w XX wieku* (Nagroda im. Andrzeja Kijowskiego, 2006), *Blask i gorycz wolności. Eseje o polskim doświadczeniu wolności*, *Granice demokracji liberalnej*, *Wielki zwrot. Ewolucja lewicy i odrodzenie idei społeczeństwa obywatelskiego 1956–1976*.

Uwarunkowania gospodarcze rozwoju sektora obywatelskiego w Polsce

Znaczenie sektora obywatelskiego we wspólnocie narodowej i na tle Europy

W ostatnich latach rozwój sektora obywatelskiego nabiera w Polsce coraz większego znaczenia. Wbrew pewnym stereotypom aktywność obywatelska była, jest i zawsze będzie potrzebna, niezależnie od kondycji ekonomicznej państwa oraz narodu, gdyż w każdym społeczeństwie występują takie potrzeby w różnych obszarach, których nie mogą w pełni zrealizować samorządy, rząd lub organizacje i instytucje. Poza tym wartością dodaną działalności organizacji pożytku publicznego (dalej także jako: „OPP”) i innych organizacji pozarządowych (dalej także jako: „NGO”, skrót od ang. *non-governmental organisation*), stanowiącą przewagę nad instytucjami państwowymi, jest fakt, że często efektywniej i skuteczniej pełnią one określone role i wykonują zadania. Ponadto ich niezastąpiona funkcja zwykle polega na tym, że znakomicie działają na rzecz budowania relacji między ludźmi i między różnymi grupami społecznymi, co prowadzi do tworzenia wspólnoty narodowej oraz międzynarodowej, bez których nie jest możliwy rozwój, tym bardziej ekonomiczny.

We współczesnym świecie OPP i NGO-sy potrzebne są także do budowania wspólnot międzynarodowych, takich jak Wspólnota Narodów Międzymorza czy Wspólnota Narodów Europy. W tym

kontekście Robert Schuman jako twórca Wspólnoty Europejskiej podkreślał, że „nigdy nie dość powtarzać, że zjednoczenie Europy nie dokona się ani wyłącznie, ani przede wszystkim dzięki instytucjom europejskim i budowaniem silnej ekonomii, lecz powstanie Wspólnoty Narodów Europy musi poprzedzić rozwój myśli i poczucia solidarności, a także jej budowania jako relacji między ludźmi”. Schuman akcentował, że budowanie relacji między ludźmi w duchu chrześcijańskim, stanowiące fundament wspólnoty, musi być nadrzędnym celem i stać ponad instytucjami i ekonomią, bo silny fundament relacyjny pozwoli na to, aby w dalszej kolejności można było budować silne instytucje oraz silną gospodarkę, których to podmiotami są przecież ludzie, a to dla ludzi instytucje i ekonomia mają służyć. Takie postrzeganie sprawy u Schumana wynikało z logiki porządku naturalnego, prawa naturalnego oraz wartości uniwersalnych zawartych w chrześcijańskich wartościach. Dlatego Schuman twierdził, że demokracja w Europie będzie chrześcijańska albo nie będzie jej wcale, bo budowanie demokracji antychrześcijańskiej będzie karykaturą zmierzającą do pograżenia się w tyranii lub w anarchii, co obecnie już w Europie obserwujemy. Abraham Lincoln definiował demokrację jako „rządy ludu, przez lud i dla ludu”.

Z powyższych rozważań można zatem wyciągnąć wniosek, że OPP obok służby ustawodawczej (parlament), służby wykonawczej (rząd) i służby sądowniczej (system sprawiedliwości) powinny stanowić czwartą służbę w państwie – służbę obywatelską. Tak jak wszystkie inne służby w państwie, tak też służba obywatelska w formie OPP i innych NGO-sów powinna więc posiadać zadedykowany adekwatny budżet finansowy, aby ku pożytkowi wspólnoty narodowej pełnić jedną z czterech kluczowych funkcji w państwie. Z tej perspektywy obecnie funkcjonujący w Polsce system finansowania działalności sektora obywatelskiego jest niewystarczający, dlatego dobrze, że od 2023 r. odpis z podatku PIT na OPP zwiększy się do 1,5% oraz że w ostatnich latach przeznaczono wysokie fundusze celowe z budżetu państwa na aktywizowanie działalności obywatelskiej. Mimo to dalsze tworzenie rozwiązań w tym zakresie jest niezbędne. Na prawie 9 000 OPP tylko ok. 1 500 kumuluje niemal całą kwotę funduszu OPP, co oznacza, że potencjał ok. 7 500 OPP

jest prawie niewykorzystany, a to z pewnością stanowi stratę dla funkcjonowania wspólnoty narodowej. Dlatego trzeba wprowadzić dodatkowe rozwiązania regulacyjne i pewne instrumenty finansowania dla poprawy tego stanu. Uzasadnieniem dla takiego postulatu jest fakt, że sektor obywatelski udowadnia, iż efektywnie realizuje swoje zadania. Nakłady poniesione na realizację przez niego zadań są mniejsze, niż gdyby te działania byłyby wykonywane przez inne instytucje w państwie.

Zakres opracowania, cel i hipoteza badawcza

Po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. obserwuje się zaangażowanie obywateli Polski w podejmowanie działalności społecznej poprzez powstawanie różnego rodzaju organizacji pozarządowych, w szczególności organizacji pożytku publicznego, które uzyskały prawo do otrzymywania na swoją działalność odpisu 1% z podatku dochodowego od osób fizycznych. W tym zakresie podatnicy mają swobodę wyboru organizacji pożytku publicznego. Warto wspomnieć, że za 2023 r. przekażą już nie 1% podatku, lecz 1,5%. Od 2003 r. nie tylko powstają OPP, ale także obywatele Polski przejawiają wysokie zainteresowanie wspieraniem działalności społecznej organizacji pożytku publicznego.

Zakres niniejszego opracowania zostanie ograniczony do oceny wpływu parametrów ekonomicznych oraz gospodarczych na rozwój sektora obywatelskiego w odniesieniu do kształtowania się wartości i dynamiki funduszy przeznaczanych z podatków PIT i CIT na organizacje pożytku publicznego. Zakres i skala aktywności sektora obywatelskiego są silnie determinowane wielkością funduszy, które płynęły do tego sektora z wpłat 1% podatku. Na przestrzeni 2004–2022 nominalna wartość takich wpłat na OPP zależała od liczby wpłacających podatników oraz wartości ich podatku dochodowego. Wraz z upływem czasu rosnąca liczba organizacji pożytku publicznego wpływała nie tylko na skalę podejmowanych przez nie działalności społecznych, ale także na popularyzowanie wśród

obywateli zapotrzebowania na fundusze z 1% podatku. Promocja OPP spowodowała, że ich liczebność wzrosła z 2 200 w 2004 r. do 8 945 w 2022.

Kluczową determinantą ekonomiczną dla rozwoju OPP jest wartość funduszy gromadzonych z 1% podatku, a ten jest uwarunkowany wielkością oraz tempem wzrostu PKB (Produkt Krajowy Brutto), poziomem płac, skalą bezrobocia, a także wartością podatków wpływających do budżetu państwa, co ma związek z ich ściągalnością i szarą strefą. W okresie 2008–2015 negatywny wpływ na dochody budżetowe miała działalność mafii VAT-owskich, co prowadziło do zmniejszania dochodów przedsiębiorstw i w konsekwencji spowodowało niższe wpływy budżetowe z tytułu podatku PIT oraz osłabiło potencjał wpłat 1% podatku na rzecz OPP.

W ramach podjętego problemu badawczego postawiono następujące pytania badawcze:

1. Czy i jak silna gospodarka przyczynia się do finansowego rozwoju sektora OPP?
2. Jakie wielkości ekonomiczne mają istotny wpływ na poziom i dynamikę funduszy OPP?

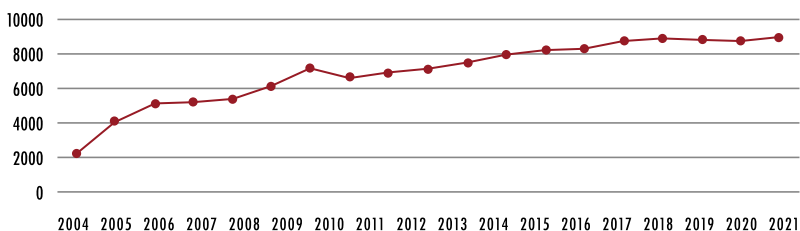
Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie determinantów i uwarunkowań gospodarczych, które wpływały na kumulowanie funduszy w OPP, oraz ogólnej charakterystyki czynników tworzących potencjał ekonomiczny sektora organizacji pożytku publicznego. W związku z tym zostanie dokonana analiza wpływu wielkości ekonomicznych, takich jak wartość przeciętnych płac, poziom bezrobocia, nominalna wartość PKB i jego zmiany oraz dochody budżetowe z tytułu podatków PIT i CIT na tendencje w zakresie budowania potencjału funduszy w OPP. Przedstawione zostanie kształtowanie się wymienionych parametrów ekonomicznych i ich wpływ na dynamikę wzrostu funduszy w OPP w latach 2008–2014 i 2016–2022. W wyniku analizy danych ekonomicznych z tych okresów zostaną sformułowane wnioski w celu uzyskania odpowiedzi na główne pytanie badawcze, czy silna gospodarka przyczynia się do finansowego rozwoju sektora OPP i jeśli tak, to w jaki sposób.

W procesie realizacji celu sformułowano następującą hipotezę główną: „Prawdopodobnie następujące wielkości ekonomiczne takie jak wartość przeciętnych płac, poziom bezrobocia, nominalna wartość PKB i jego zmiany oraz dochody budżetowe z tytułu podatku PIT i CIT mają istotny wpływ na tendencje w zakresie budowania potencjału funduszy OPP”, która zostanie poddana weryfikacji.

Ogólna charakterystyka potencjału ekonomicznego sektora OPP

Rozwój sektora obywatelskiego budził na przestrzeni lat 2004–2022 wysokie zainteresowanie, co wynika z dynamiki wzrostu liczby OPP przedstawionej na poniższym wykresie.

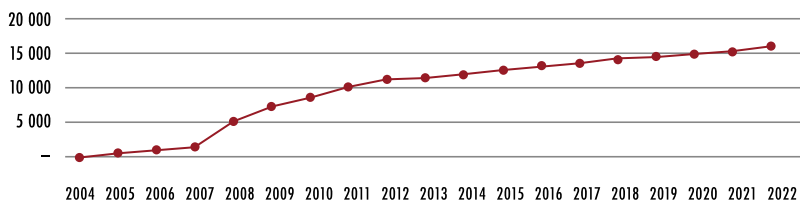
Wykres 1. Wzrost liczby OPP w latach 2004–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

O szybko rosnącym zainteresowaniu obywateli wspieraniem OPP świadczą dane przedstawione na wykresie 2, z którego wynika, że w 2004 r. liczba podatników przekazujących 1% podatku na OPP wyniosła 80 000, a w 2022 r. wzrosła aż do 15,943 mln. Jeśli weźmie się pod uwagę, że liczba zatrudnionych w 2023 r. wyniosła ok. 17 mln, to można stwierdzić, iż istnieje jeszcze duży potencjał rozwojowy.

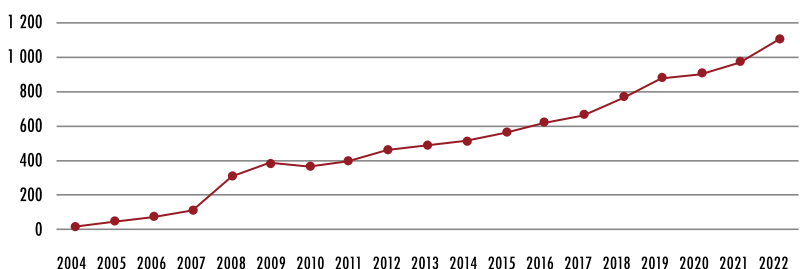
Wykres 2. Liczba podatników przekazujących 1% na OPP w latach 2004–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

Na wykresie 3 przedstawiono wartość 1% podatku przekazaną na OPP w latach 2004–2022. Z tego wynika, że tempo wzrostu funduszu OPP w latach 2008–2014 było znacznie wolniejsze niż w latach 2016–2022. Dynamika ta w latach 2008–2014 wyniosła 34%, podczas gdy w latach 2016–2022 wyniosła 68%, a więc w ostatnim okresie była o 34 p.p. wyższa, co jest wynikiem lepszego funkcjonowania gospodarki w okresie 2016–2022.

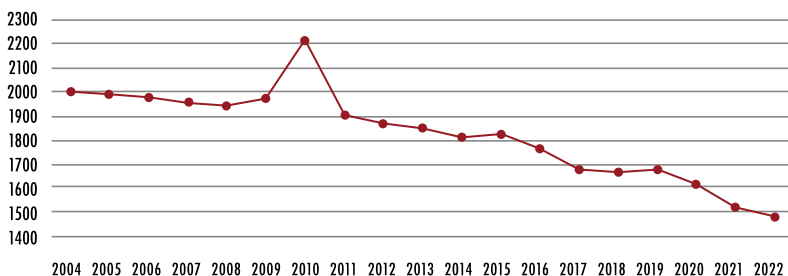
Wykres 3. Całkowita kwota 1% podatku przekazana na OPP w latach 2004–2022 (w mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

Na wykresie 4 przedstawiono liczbę OPP w latach 2004–2022 kumulujących 95% wpłat od podatników. W 2004 r. było 2 000 podmiotów, które gromadziły aż 95% funduszu OPP, a w 2022 r. już tylko 1 489, co świadczy o wysokiej koncentracji, raczej niekorzystnej dla rozwoju i efektywności sektora obywatelskiego.

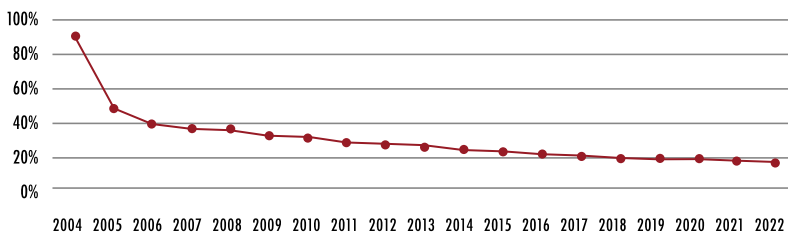
Wykres 4. Liczba OPP kumulujących 95% wartości funduszy w latach 2004–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

Na wykresie 4 przedstawiono udział procentowy liczby OPP kumulujących 95% funduszy pochodzących z wpłat 1% podatku w latach 2004–2022. W 2004 r. wynosił on ok. 90%, w 2022 r. zaś tylko 16,6%. Oznacza to, że spora liczba OPP praktycznie nie korzysta ze wsparcia finansowego. Zmiana tego być może wymaga określonych reform lub działań integracyjnych pomiędzy tymi NGO-sami.

Wykres 5. Udział procentowy OPP kumulujących 95% funduszy w latach 2004–2022

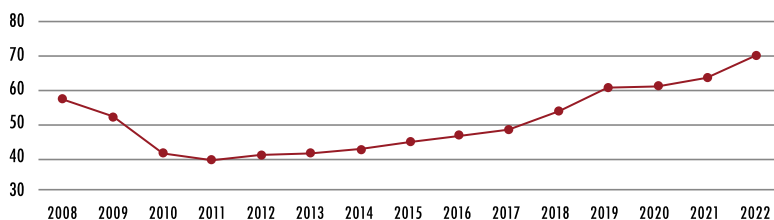


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

W latach 2008–2014 obserwowano spadającą średnią kwotę przekazaną na OPP przez jednego podatnika, a dynamika spadku wyniosła -27%, w latach 2016–2022 odnotowano zaś silny wzrost średniej kwoty przekazywanej na OPP przez jednego podatnika,

której dynamika wyniosła 49%. Taka sytuacja wyraźnie świadczy o mocniejszej kondycji ekonomicznej polskich obywateli w ostatnich latach jako wynik siły ekonomicznej Polski, co jednocześnie pozytywnie weryfikuje hipotezę, że mocna gospodarka przyczynia się do rozwoju sektora obywatelskiego.

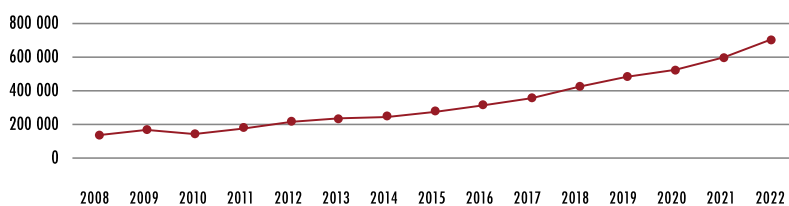
Wykres 6. Średnia kwota przekazana na jedną OPP przez jednego podatnika w latach 2004–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

Na wykresie 7 zaprezentowano średnią kwotę przekazaną na jedną organizację pożytku publicznego z grupy podmiotów kumulujących 95% funduszy tworzonego z 1% podatku w latach 2004–2022. W latach 2008–2014 średnia ta wzrosła o 45%, a w latach 2016–2022 aż o 91%, czyli w ostatnich latach średnia ta wzrosła szybciej aż o 46 p.p. Fakt ten wskazuje na silniejszą gospodarkę w ostatnim okresie, co będzie wykazane w dalszej części niniejszego opracowania.

Wykres 7. Średnia kwota na jedną OPP z grupy kumulujących 95% funduszy w latach 2004–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

Czynniki i determinanty ekonomiczne rozwoju funduszy sektora OPP

W procesie realizacji celu przedmiotowego opracowania podjęte przez autora badania i analizy miały wykazać, które, czy, w jakim stopniu i dlaczego określone wielkości ekonomiczne oraz gospodarcze wpływają na zasoby finansowe NGO-sów w grupie OPP i tym samym przyczyniają się do rozwoju sektora obywatelskiego. Na podstawie analizy przyczynowo-skutkowej i jakościowej wyodrębniono wielkości ekonomiczne, które miałyby wpływ na rozwój OPP, a następnie ustalono siłę ich wpływu na wielkość i dynamikę zmian funduszy OPP poprzez porównanie ich oddziaływania w dwóch różnych okresach – 2008–2014 i 2016–2022. W badanych okresach funkcjonowały dwa różne modele gospodarcze – w pierwszym okresie model neoliberalny (MNL), w drugim zaś model solidaryzmu społeczno-gospodarczy (SSG). Różniły się one istotnie rodzajem stosowanych narzędzi, instrumentami fiskalnymi, strategiami inwestycyjnymi, instrumentami redystrybucji budżetu i regulacjami. Konkluzją z przeprowadzonych badań jest wniosek, że na kształtowanie się funduszy OPP – a w konsekwencji na rozwój sektora obywatelskiego w Polsce w okresie 2004–2022 – miały istotny wpływ następujące czynniki:

1. wartość przeciętnych płac,
2. poziom bezrobocia,
3. nominalna wartość PKB i jego zmiany,
4. dochody budżetowe z tytułu podatków PIT i CIT.

W poprzedniej części pracy wykazano, że tempo wzrostu i wielkość funduszy na OPP w porównywanych dwóch okresach znacznie się różnią. W tym celu dokonano oceny dynamiki zmian dla następujących parametrów charakteryzujących kształtowanie się wielkości funduszy OPP:

1. średnia kwota przekazana na OPP przez jednego podatnika,
2. średnia kwota przekazana na jedną OPP z grupy 95% (do tej grupy należą OPP, które kumulują 95% całkowitej kwoty 1% podatków wpłacanej przez obywateli Polski),
3. całkowita kwota 1% podatku przekazana na OPP.

Tabela 1. Porównanie dynamiki parametrów kształtujących fundusze OPP dla dwóch okresów

Dynamika zmian wybranych parametrów kształtujących wielkość funduszy OPP			
Rodzaj parametru w pomiarze jego dynamiki	2008–2014	2016–2022	Różnica
Średnia kwota przekazana na OPP przez jednego podatnika	-27%	49%	76pp
Średnia kwota na jedną OPP z grupy 95%	45%	91%	46pp
Całkowita kwota 1% podatku przekazana na OPP	34%	68%	34pp

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

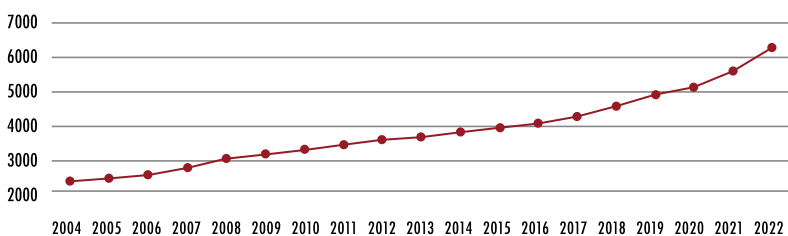
W tabeli 1 przedstawiono dynamikę zmian wybranych parametrów charakteryzujących kształtowanie się wielkości funduszy OPP. Wszystkie osiągnęły najwyższą dynamikę w okresie 2016–2022, kiedy stosowany był model solidaryzmu społeczno-gospodarczego (SSG). W tym czasie dynamika średnich kwot przekazanych na OPP przez jednego podatnika była wyższa niż w latach 2008–2014 o 76 p.p. Należy przy tym zaznaczyć, że dynamika tego parametru w okresie 2008–2014 była ujemna i wynosiła -27%. Dynamika średniej kwoty przekazanej na jedną organizację porządku publicznego z grupy 95% w okresie 2016–2022 była wyższa niż w poprzednim okresie o 46 p.p. Dynamika całkowitej kwoty 1% podatku przekazanej na OPP w okresie 2016–2022 była wyższa niż w latach 2008–2014 o 34 p.p.

Z danych zestawionych w tabeli 1 płynie wniosek, że dynamika tych parametrów w okresie 2016–2022 była istotnie statystycznie większa niż w okresie 2008–2014, co oznacza, że wartość przeciętnych płac, poziom bezrobocia, nominalna wartość PKB i jego zmiany i dochody budżetowe z tytułu podatków PIT i CIT w okresie 2016–2022 także mogły być istotnie większe od tych z okresu 2008–2014, co spowodowało znacznie lepsze kształtowanie się funduszy OPP. W związku z tak postawioną hipotezą należy sprawdzić, czy rzeczywiście wymienione czynniki ekonomiczne oraz gospodarcze były w okresie 2016–2022 statystycznie wyższe niż w okresie 2008–2014, co prowadziłyby do pozytywnej weryfikacji hipotezy głównej.

Wartość przeciętnego wynagrodzenia w latach 2004–2022 została zaprezentowana na wykresie 8. Dynamika wzrostu tego

wynagrodzenia w okresie 2016–2022 wyniosła 57%, w porównaniu do okresu 2008–2014 była o 31 p.p. wyższa. Wysokość przeciętnego wynagrodzenia wpływa na wielkość podatku PIT, a tym samym na wartość przekazywanego 1% podatku na rzecz OPP. Im wyższa płaca, tym wyższy podatek i tym wyższa składka 1% na fundusz organizacji pożytku publicznego. Wyższe płace w okresie 2016–2022 niż w okresie 2008–2014 udowadniają, że czynnik ten wpływał na wielkość zbieranych funduszy OPP.

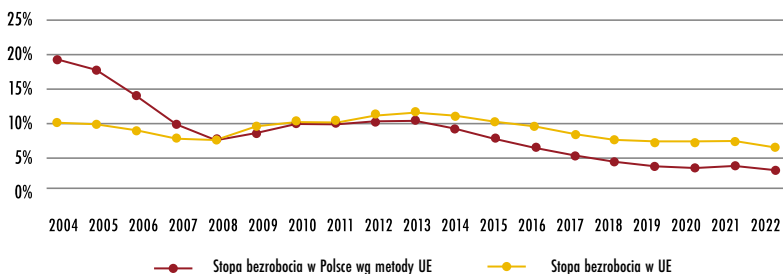
Wykres 8. Przeciętne wynagrodzenie w Polsce w latach 2004–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego

Poziom bezrobocia w latach 2004–2022, przedstawiono na wykresie 9, z którego wynika, że w okresie 2008–2014 stopa bezrobocia utrzymywała się na poziomie ok. 10% i była 2,6 razy wyższa niż w okresie 2016–2022.

Wykres 9. Stopa bezrobocia w Polsce i średnia w Unii Europejskiej w latach 2004–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego

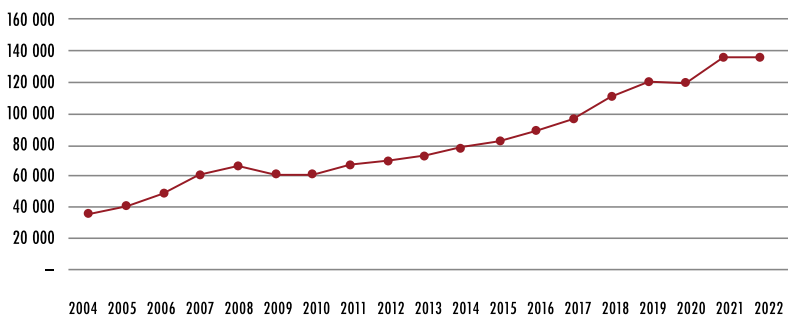
Wyższe zatrudnienie powoduje zwiększone dochody z pensji, a tym samym wyższe wpłaty 1% podatku na fundusz OPP. Istotnie statystycznie wyższe zatrudnienie w okresie 2016–2022, sięgające poziomu 17 mln osób, niż w latach 2008–2014 generowało wyższe podatki PIT, co zwiększało fundusze OPP. Porównanie kształtowania się tego czynnika w analizowanych okresach potwierdza hipotezę, że ma on istotny wpływ na rozwój organizacji pożytku publicznego.

Nominalna wartość PKB i jego zmiany były znacznie statystycznie wyższe w okresie 2016–2022 niż w latach 2008–2014. Wzrost PKB mierzony w PLN w okresie 2008–2014 wyniósł średnio na rok ok. 2,8%, podczas gdy w okresie 2016–2022 – ok. 4,2%, czyli o 1,4 p.p. więcej. Warto podkreślić, że wzrost PKB per capita, czyli na jednego mieszkańca mierzony w dolarach, co stosuje się w celu porównywań międzynarodowych i konkurencyjności, w okresie 2008–2014 wyniósł zaledwie 1,3%, podczas gdy w okresie 2016–2022 wzrósł o 48%. Jednym ze składników PKB są płace, a więc silny wzrost PKB per capita w latach 2016–2022 oznaczał zwiększony udział płac w PKB. W tym kontekście warto podkreślić, że pomiar PKB w dolarach obrazuje także zmiany siły nabywczej. W Polsce w okresie 2016–2022 doszło do silnego wzrostu produktywności oraz siły nabywczej, co jednocześnie można zauważyć we wzroście dochodów budżetowych z tytułu CIT, jako że rosnąca produktywność zwiększa zyski przedsiębiorstw. Wzrost produktywności zwiększa zyski przedsiębiorstw, a więc i dochody budżetowe z podatku CIT, ale także część rosnącego zysku przedsiębiorstwo przeznacza na wzrost płac, co powoduje, że rośnie udział płac w relacji do PKB per capita. Opisane mechanizmy wyjaśniają, jak zmiany PKB przekładają się na wzrost funduszy OPP w wyniku wzrostu zasobów finansowych obywateli determinowanych wzrostem PKB.

Dochody budżetowe z tytułu podatków PIT i CIT mają wpływ na fundusze OPP. Poziom PIT-u przekłada się wprost na fundusz OPP, CIT-u pośrednio zaś poprzez potencjalny wzrost płac. Podatnicy PIT i CIT mogą dodatkowo wliczać w koszty darowizny dla OPP do poziomu 6% dochodu dla podatników PIT i do 10% dochodu dla podatników CIT, dlatego należy ten potencjał brać pod uwagę w rozwoju sektora obywatelskiego. To zagadnienie nie jest rozwijane

w przedmiotowym opracowaniu. Przedstawienie na wykresach 10 i 11 odpowiednio dochodów budżetowych z podatków PIT i CIT ma na celu wskazanie na dodatkowy potencjał dla rozwoju sektora obywatelskiego, wynikającego z silnego rozwoju gospodarczego w modelu SSG w latach 2016–2022, co spowodowało silny wzrost podatków PIT i CIT.

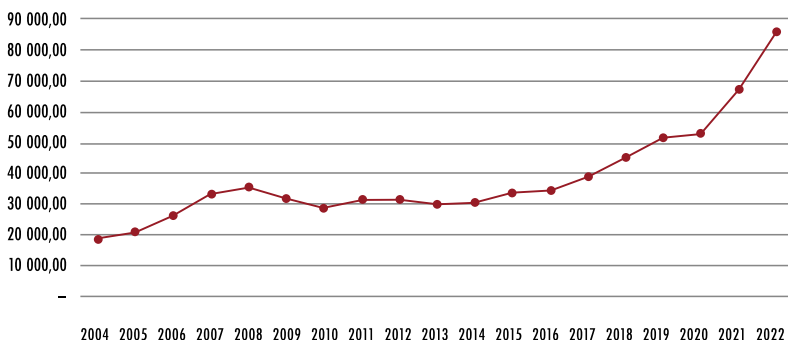
Wykres 10. Dochody kasowe budżetu państwa z podatku PIT w latach 2004–2022 (w mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

Dochody budżetowe z PIT na wykresie 10 pokazują, że wzrost PIT w okresie 2008–2014 wyniósł 16%, podczas gdy w okresie 2016–2022 był 3,25 razy wyższy – wyniósł 52%, co uzasadnia silny wzrost funduszu OPP w ostatnich latach.

Wykres 11. Dochody kasowe budżetu państwa z podatku CIT w latach 2004–2022 (w mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

W przypadku podatku CIT, przedstawionego na wykresie 11, dynamika w okresie 2008–2014 była ujemna i wyniosła -14%, a w okresie 2016–2022 – aż 152%. Taki rozwój wydarzeń pozytywnie weryfikuje hipotezę, że dochody budżetowe wskutek dobrego modelu gospodarczego wspierają rozwój sektora obywatelskiego.

W tabeli 2 zaprezentowano porównanie czynników determinujących oraz czynników determinowanych kształtujących fundusze OPP dla dwóch okresów. W okresie 2008–2014 realizowano neoliberalny model gospodarczy (MNL), a w okresie 2016–2022 wdrażano model solidaryzmu społeczno-gospodarczego (SSG). Model SSG okazał się zdecydowanie bardziej skuteczny niż MNL, a jego zastosowanie powodowało wielokrotnie korzystniejsze efekty wyrażone wartością przeciętnego wynagrodzenia, stopą bezrobocia, dochodami budżetowymi z PIT i dynamiką PKB. Średnio efekty zastosowania modelu SSG były 2,72 razy większe niż w modelu MNL, co spowodowało, że model SSG generował 2,28 razy wyższe wartości kumulowane w funduszach OPP niż model MNL.

Tabela 2. Ocena wpływu czynników gospodarczych na czynniki kształtujące fundusze OPP

Wpływ czynników ekonomicznych na czynniki kształtujące fundusze OPP				
Czynniki determinujące i determinowane		MNL (2008–2014)	SSE (2016–2022)	Iloraz (SSE/MNL)
Czynniki determinujące (2,72)	Przeciętne wynagrodzenia	16%	57%	3.56
	Poziom bezrobocia	10%	4%	2.56
	Dochody budżetowe PIT	16%	52%	3.25
	Dynamika PKB	2.8%	4.2%	1.50
Czynniki determinowane (2,28)	Średnia kwota przekazana na OPP przez jednego podatnika	-27%	49%	2.81
	Średnia kwota na jedną OPP z grupy 95%	45%	91%	2.02
	Całkowita kwota 1% podatku przekazana na OPP	34%	68%	2.00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego

Konkluzja

Przeprowadzone badanie i wynikające z niego wnioski pozytywnie zweryfikowały postawioną hipotezę. Wobec tego istnieją podstawy do sformułowania twierdzenia, że wartość przeciętnych płac, poziom bezrobocia, nominalna wartość PKB i jego zmiany oraz dochody budżetowe z tytułu podatków PIT i CIT mają istotny wpływ na tendencje w zakresie budowania potencjału funduszy OPP.



Zbigniew Krysiak – prof. finansów w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Jest autorem ponad 160 publikacji oraz ponad 120 recenzji naukowych. Posiada ponad 25-letnie doświadczenie w praktyce życia gospodarczego. Był ekspertem ds. ekonomicznych w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biurze Analiz Sejmowych i przy Komisji Europejskiej. Jest członkiem kapituł przyznających nagrody za innowacyjne projekty w różnych sektorach gospodarki. Jako Przewodniczący Rady Programowej Instytutu Myśli Schumana promuje i wdraża idee Czcigodnego Sługi Bożego Roberta Schumana.

Spółeczny potencjał parafii katolickich w Polsce

Wstęp

Parafia katolicka jako organizacja religijna stanowi nie tylko jeden z najbardziej trwałych przejawów życia religijnego, ale także – przynajmniej w kontekście europejskim – jedną z najbardziej trwałych instytucji społecznych. W zagranicznych badaniach parafie katolickie zwykle umieszcza się w kategorii tzw. „kongregacji”, obejmującej formy organizacji religijnej różnych wyznań¹. Parafia oznacza złożoną oraz wieloaspektową rzeczywistość społeczną i w zależności od analizowanego jej aspektu definiowana jest w różny sposób. Jedno z interdyscyplinarnych wyjaśnień tego pojęcia sformułował Józef Majka:

Parafia jest to grupa ludzi, zamieszkujących określone terytorium, związanych aktualnie lub potencjalnie jednością wiary, kultu oraz miłością wzajemną w Chrystusie Mistycznym – Głowie Kościoła, przebywającym eucharystycznie w kościele parafialnym, który jest ośrodkiem życia religijnego grupy, i zmierzającym pod

¹ N.T. Ammerman, *Pillars of Faith: American Congregations and Their Partners*, Berkeley 2005; M. Chaves, *Congregations In America*, Cambridge 2004.

przewodnictwem własnego – wysłanego przez biskupa, wyposażonego przez Kościół w odpowiednią władzę religijną – duszpasterza do udoskonalenia duchowego i zbawienia².

Zainteresowanie badaczy parafiami katolickimi sięga początków nauk społecznych w Polsce. Wiele uwagi zagadnieniu parafii poświęcili Florian Znaniecki oraz William Thomas³. Jako pierwszy bezpośrednio parafią zainteresował się Franciszek Mirek⁴. Warto wspomnieć również często pomijanego w opracowaniach z zakresu socjologii religii Franciszka Bujaka, który w swoich badaniach monograficznych z zakresu historii ekonomii uwzględniał rolę parafii katolickich⁵. Nieco później, ale jeszcze przed wojną, parafie katolickie opisywał Jan Bystroń⁶, a już po drugiej wojnie światowej – Stefan Czarnowski⁷. Parafiami zajmował się również Stanisław Ossowski⁸, a polskimi parafiami katolickimi w Ameryce – Józef Chałasiński⁹.

Parafie katolickie interesowały również prekursorów ilościowych badań z zakresu socjologii religii. Dla Władysława Piwowarskiego parafia stanowiła istotny punkt odniesienia w badaniu przemian religijności Polaków. Powiązania pobożności ludowej z parafią badał Edward Ciupak, który twierdził, że parafia jest „instytucj[ą] nader

² J. Majka, *Socjologia parafii. Zarys problematyki*, Lublin 1971, s. 25.

³ W.I. Thomas, F. Znaniecki, *Chłop polski w Europie i Ameryce*, t. 1: *Organizacja grupy pierwotnej*, Warszawa 1976.

⁴ F. Mirek, *Elementy społeczne parafii rzymsko-katolickiej: wstęp do socjologii parafii*, Poznań 1928.

⁵ F. Bujak, *Żmijca. Wieś powiatu limanowskiego. Stosunki gospodarcze i społeczne*, Kraków 1903; *idem, Galicya. Tom I. Kraj. Ludność. Społeczeństwo. Rolnictwo*, Lwów–Warszawa 1908.

⁶ J. Bystroń, *Kultura ludowa*, Warszawa 1936.

⁷ S. Czarnowski, *Kultura religijna wiejskiego ludu polskiego*, [w:] *idem, Kultura*, Bydgoszcz 1946, s. 121–152; *idem, Kultura religijna wiejskiego ludu polskiego*, [w:] *idem, Dzieła*, t. 1, Warszawa 1956, s. 88–107.

⁸ S. Ossowski, *Zagadnienie więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim*, [w:] *idem, Dzieła*, t. 3, Warszawa 1967, s. 251–300.

⁹ J. Chałasiński, *Parafia i szkoła parafialna wśród emigracji polskiej w Ameryce. Studium dzielnicy polskiej w Południowym Chicago*, „Przegląd Socjologiczny” 1935, nr 3/3–4.

ciekaw[ą]”¹⁰, co pokazuje, że na parafię można patrzeć nie tylko jako na organizację, ale również instytucję. Wiele miejsca poświęcił parafii w swoich licznych publikacjach także Janusz Mariański. Parafia znajduje swoje miejsce w pracach najmłodszych przedstawicieli polskiej socjologii religii, w publikacjach Sławomira Mandesa, Marii Rogaczewskiej¹¹ i ostatnio też Artura Wysockiego¹².

Parafia stanowi podstawowy obszar zainteresowań szkoły lubelsko-warszawskiej socjologii religii skupionej wokół Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego im. Witolda Zdaniewicza. W tym nurcie Elżbieta Firlit wyróżnia aż cztery typy definicji parafii: kanoniczno-prawne, teologiczne, socjologiczne i integralne¹³. Integralną definicję parafii opracował Józef Majka¹⁴. Parafie katolickie z perspektywy kapitału społecznego badał Wojciech Sadłoń¹⁵. Warto wspomnieć o licznych monografiach powstających w oparciu o studium przypadku wybranej parafii.

Ze względu na to, że zdecydowana większość Polaków to katolicy, parafia stanowi w Polsce istotny obszar funkcjonowania społeczeństwa. Oczywiście zaangażowanie mieszkańców w życie parafii jest różne: od aktywnego udziału, przejawiającego się np. uczestnictwem w przyparafialnych wspólnotach, poprzez umiarkowane, polegające na uczestnictwie w mszach świętych, aż po bierne czy formalne, sprowadzające się wyłącznie do zamieszkiwania na terenie danej parafii jako osobach ochrzczona. W niniejszym tekście społeczny potencjał parafii nie będzie analizowany poprzez ową różnorodność zaangażowania, lecz poprzez ukazanie statystycznego obrazu, wyłaniającego się z badań prowadzonych przez Instytut

¹⁰ E. Ciupak, *Parafianie? (Wiejska parafia katolicka)*, Warszawa 1961, s. 3.

¹¹ S. Mandes, M. Rogaczewska, *Parafia rzymskokatolicka w środowisku lokalnym*, [w:] red. J. Kurczewska, *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, Warszawa 2008.

¹² A. Wysocki, *Dynamika zmian w parafii a jej elementy istotne. Śladami pioniera socjologii parafii ks. Franciszka Mirka*, Warszawa 2018.

¹³ E. Firlit, *Ekstensywne funkcje parafii*, [w:] red. E. Firlit et al., *Rola parafii rzymsko-katolickiej w organizacji życia społecznego na szczeblu lokalnym*, Warszawa 1990, s. 104–160; idem, *Parafia rzymsko-katolicka w Polsce w okresie transformacji systemowej: studium socjologiczne*, Warszawa 1998.

¹⁴ J. Majka, *op. cit.*, s. 23–26.

¹⁵ W. Sadłoń, *Religijny kapitał społeczny: Kapitał społeczny a Kościół katolicki w społecznościach lokalnych w Polsce*, Saarbrücken 2014.

Statystyki Kościoła Katolickiego SAC im. ks. Witolda Zdaniewicza, gromadzącego od ponad 50 lat dane dotyczące tego obszaru życia społecznego. Społeczny potencjał parafii pokażemy więc poprzez ich liczebność, zmieniającą się liczbę duszpasterzy, specyfikę funkcjonowania kościelnego trzeciego sektora, czyli organizacji parafialnych, których w Polsce jest ok. 65 000, i wydawniczą oraz biblioteczną aktywność parafii. Zakończymy tę analizę przybliżeniem na historyczny zasób parafii, czyli nieruchomości zabytków, które do nich należą, a stanowią istotny wymiar dziedzictwa historycznego.

Struktura parafii katolickich w Polsce

LICZBA PARAFII ORAZ ICH DYNAMIKA

Najnowsze dane za rok 2021 r. pokazują, że w Polsce działalność duszpasterską prowadziło ok. 10 500 parafii katolickich, z czego 672 stanowiły parafie zakonne, a 144 – eparchie. W porównaniu do 2016 r. mamy do czynienia z nieznacznym wzrostem liczby parafii z 10 248, czyli o 104 parafie, jednak w odniesieniu do 2011 r. jest on już zdecydowanie wyraźniejszy, kiedy to parafii było ogółem 10 084, w tym 635 zakonnych. Widoczny na zamieszczonych poniżej mapach podział terytorium Polski na diecezje został przeprowadzony reformą Stolicy Apostolskiej w 1992 r. wraz z następnymi zmianami, a więc po upadku komunizmu, co umożliwiło na uporządkowanie struktury administracyjnej i prawnej Kościoła katolickiego.

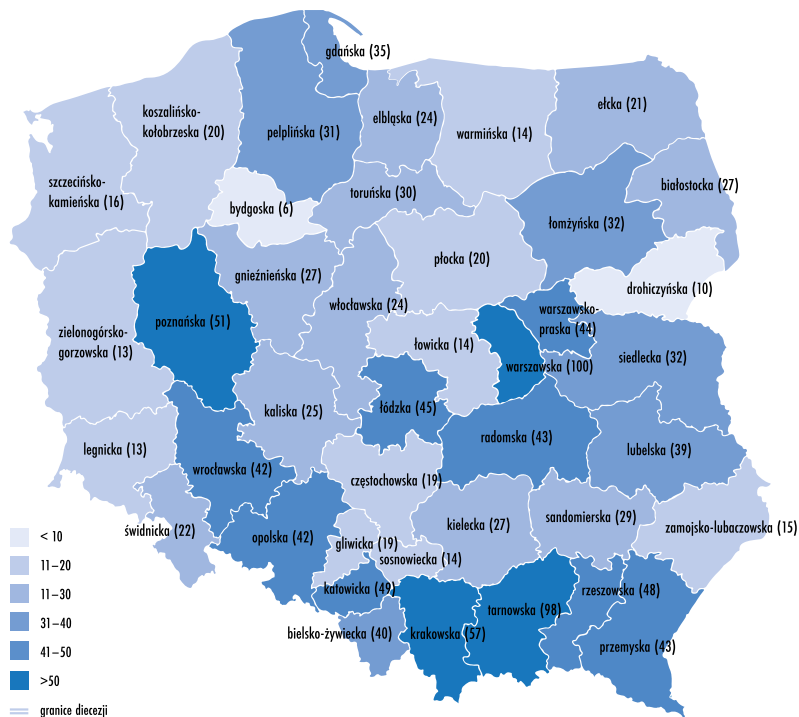
W 2021 r. największa liczba parafii znajdowała się na terenie diecezji tarnowskiej (453, w tym 17 parafii zakonnych), krakowskiej (448, w tym 56 parafii zakonnych) i poznańskiej (415, w tym 21 parafii zakonnych). Obecnie najwięcej parafii zakonnych znajduje się na terenie diecezji krakowskiej, szczecińsko-kamieńskiej oraz wrocławskiej. Najmniejszymi pod względem liczby parafii diecezjami łacińskimi są: Ordynariat Polowy Wojska Polskiego, diecezja drohiczyńska, białostocka, bydgoska oraz ełcka.

LICZBA DUSZPASTERZY ORAZ DYNAMIKA

W 2021 r. do diecezji inkardynowanych było 23 984 księży, czyli o ponad 200 księży mniej niż w roku poprzednim. Jeśli jednak za punkt odniesienia przyjmiemy lata wcześniejsze, to zauważymy tendencję wzrostową ogólnej liczby. W 2014 r. księży było 21 041, czyli o prawie 3 000 mniej. W 2021 r. najwięcej księży było w diecezji tarnowskiej (1 512), krakowskiej (1 145) oraz katowickiej (1 007). Najmniejszymi diecezjami pod względem liczby księży (nie wliczając Ordynariatu Polowego WP) były: drohiczyńska (253), elbląska (262) i ełcka (302).

Liczba bezwzględna księży nie jest jednak doskonałą miarą, mogącą służyć przewidywaniu tendencji. O przyszłości lepiej mówi liczba alumnów, która w Polsce spada. W 2021 r. wynosiła 1 300 i jest to znaczący spadek w porównaniu do roku poprzedniego (z wartości 1 600). Z kolei w porównaniu do 2015 r. jest to spadek aż o 900 (2 545 alumnów diecezjalnych w 2015 r.) i aż o 1 900 w porównaniu do 2011 r. (3 210 alumnów diecezjalnych w 2010 r.).

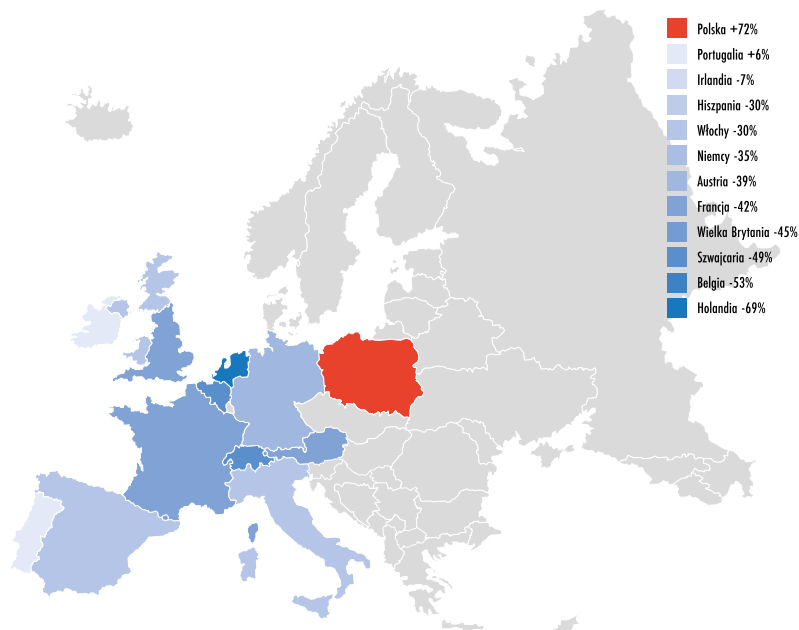
W 2021 r. najwięcej alumnów diecezjalnych przygotowywało się do święceń kapłańskich w diecezjach: warszawskiej (100), tarnowskiej (98) oraz poznańskiej (51). W przeliczeniu na 100 księży inkardynowanych najwięcej alumnów diecezjalnych studiowało w diecezji warszawskiej (11/100), elbląskiej (9/100) oraz warszawsko-praskiej (9/100), najmniej zaś w diecezji bydgoskiej (2/100) oraz zielogórsko-gorzowskiej (3/100).



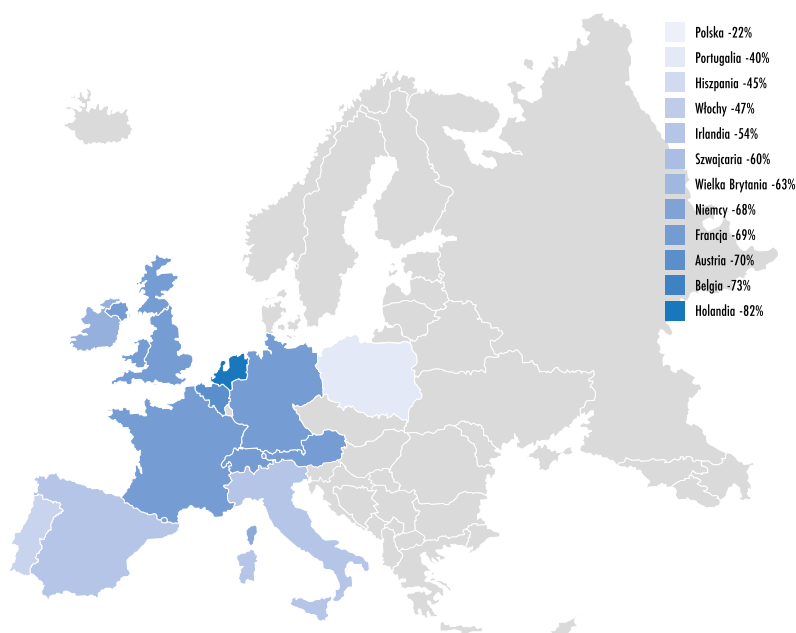
Mapa 1. Liczba uczniów diecezjalnych według diecezji w 2021 r., wykonanie mapy: GIS-Expert

O kondycji sił apostołskich świadczą też dane dotyczące życia konsekrowanego. Według danych Konsulty Wyższych Przełożonych Zakonów Żeńskich w 2021 r. działały 2 032 domy zgromadzeń czynnych, które gromadziły ogółem 16 300 sióstr zakonnych. W 2020 r. zakony żeńskie skupiały blisko 16 800 sióstr, co potwierdza postępujący rok do roku spadek liczby sióstr zakonnych. Tymczasem w 1974 r. w Polsce było 25 873 sióstr, czyli aż o 9 500 więcej. Należy podkreślić, że spadek liczby sióstr ma charakter globalny – o ile w 1974 r. było ich na świecie 980 000, o tyle w 2015 już o ponad 310 000 mniej, czyli 670 000. Liczba czynnych zgromadzeń żeńskich wynosiła w 2021 r. 105. Najliczniejszymi zakonami żeńskimi w Polsce są: służebniczki NMP starowiejskie, elżbietanki oraz szarytki. Blisko 1 900 sióstr w 2021 r. pracowało poza granicami kraju.

Jeśli spojrzymy na wartości bezwzględne w takim samym szerokim planie, to spadki nie dotyczą księży ze zgromadzeń męskich, gdyż w 1974 r. liczba księży zakonnych wynosiła 3 895, a w 2015 r. – 6 704. W danym okresie spadła jednak liczba braci zakonnych z odpowiednio 1 266 do 1 073. Na tle Europy wzrost w danym czasie jest ewenementem, co przedstawia poniższa mapa.



Mapa 2. Procentowa zmiana liczby księży zakonnych w wybranych krajach europejskich, różnica między 1974 a 2015 r.



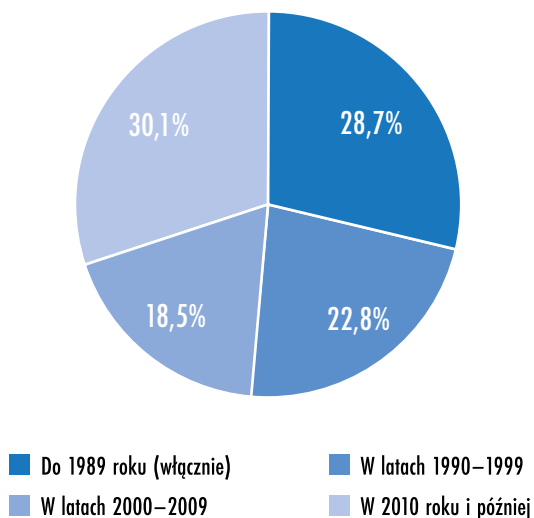
Mapa 3. Procentowa zmiana liczby zakonnic w wybranych krajach europejskich, różnica między 1974 a 2015 r.

Z danych dotyczących zgromadzeń męskich wynika, że w 2021 r. liczba zakonników oraz członków stowarzyszeń życia apostołskiego wynosiła łącznie 10 703 (wliczając w to kapłanów, braci, kleryków, nowicjuszy, postulantów oraz księży za granicą, z tego samych kapłanów – 8 697, a braci – 1 163). Za granicą przebywało 26% zakonników z polskich prowincji. Najliczniejszymi męskimi zgromadzeniami w 2021 r. byli franciszkanie, salezianie oraz pallo-tyni. Biorąc jednak za punkt odniesienia powołania zakonne, także wśród zakonników w kolejnych latach obserwować będziemy spadki.

PRZYPARAFIALNE ORGANIZACJE

W 2019 r. liczba przyparafialnych organizacji Kościoła katolickiego wynosiła 65 500, liczba członkostw zaś 2,57 mln. W porównaniu do 2015 r. jest to wzrost względem odpowiednio 60 000 organizacji

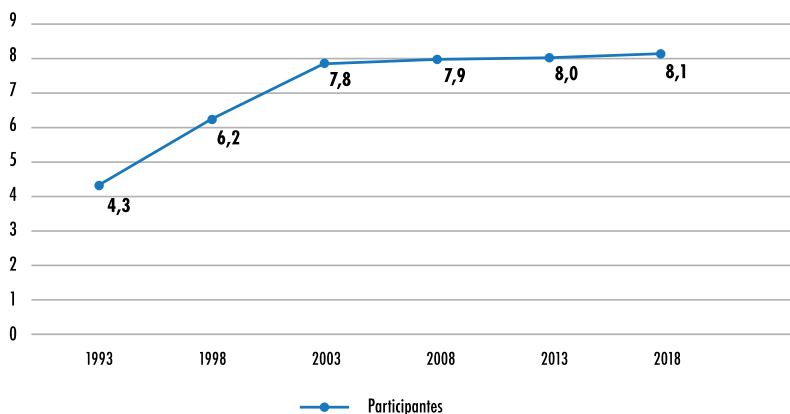
i 2,5 mln członków, a do 1998 r. – odpowiednio 39 661 oraz prawie 2,10 mln członków (intensywny wzrost przypadł na okres 1998–2003). Jest to więc bardzo wysoka i rosnąca liczba osób zaangażowanych społecznie poprzez organizacje przyparafialne o charakterze wspólnotowym, które powstają głównie oddolnie, są zakorzenione w społeczności lokalnej oraz parafii, mają małą liczbę członków i charakteryzują się organizacją nieformalną, co interpretować można w socjologicznych kategoriach kapitału społecznego oraz procesów więziotwórczych. Przynależność do Kościoła katolickiego przekłada się na aktywność społeczności. Jak pokazuje poniższy wykres, można tu wskazać organizacje, które powstały przed 1989 r., a więc działające od ponad ćwierćwiecza, oraz nowe, powstałe po 2010 r. – odpowiednio 28,7% i 30,1%. Ukazuje to, że jest to sektor żywy i dynamiczny, skoro cały czas powstają nowe organizacje.



Wykres 1. Przyparafialne organizacje Kościoła katolickiego według daty powstania

Od lat 90. XX w. rośnie też wskaźnik *participantes*, definiowany jako stosunek liczby członkostw w kościelnych organizacjach wspólnotowych w parafii do liczby katolików, czyli liczby

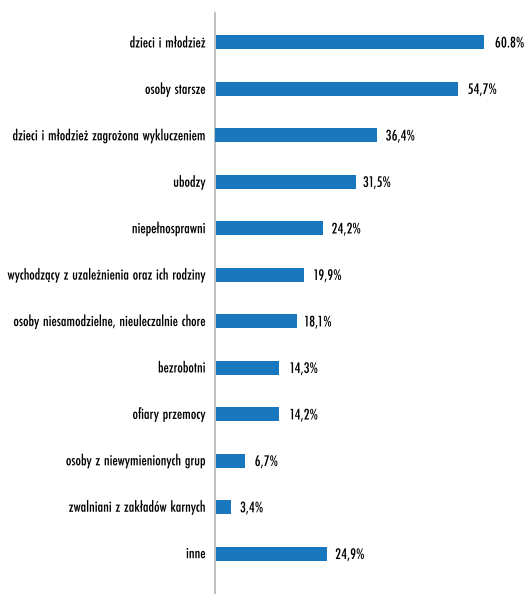
osób ochrzczonych, zamieszkujących na terenie tej parafii. O ile w 1993 r. wynosił 4,3, to w 2019 już 8,1.



Wykres 2. Wskaźnik *participantes* w latach 1993–2018

Jeśli spojrzymy na wskaźnik *participantes* w ujęciu geograficznym, uwidaczniają się różnice. Najwyższe wartości osiągnął w diecezji przemyskiej (18,8) i tarnowskiej (18,3), a najniższe w elbląskiej (4,4) i warmińskiej (4,5), poniżej 5 także w diecezjach: gnieźnieńskiej, łódzkiej, świdnickiej i warszawskiej.

Głównymi adresatami działań tych organizacji są: dzieci i młodzież (60,8%), osoby starsze (54,7%) oraz dzieci i młodzież zagrożone wykluczeniem (36,4%) – pokazuje to poniższy wykres (dane za 2019 r.).



Wykres 3. Przyparafialne organizacje Kościoła katolickiego wg grup adresatów swojej działalności

Oprócz działalności przyparafialnych organizacji Kościoła katolickiego funkcjonują również katolickie instytucje społeczne, takie jak szkoły czy hospicja. Ich liczba wynosi niemal 1 800 (stan na 2014 r.). Prawie połowa z nich działa na rzecz dzieci oraz młodzieży. Ponadto udzielają wsparcia osobom starszym, ubogim i z niepełnosprawnościami. Część z nich ma charakter charytatywny.

Aktywność parafii

DZIAŁALNOŚĆ WYDAWNICZA

Publikacje w formie papierowej w 2019 r. wydawało 31% parafii (o 1,4 p.p. mniej niż w 2016 r.). Liczba egzemplarzy czasopism wydanych na papierze przez parafie katolickie w 2019 r. wyniosła 10,6 mln, książek – 20 7500, broszur – 2,2 mln, a liczba innych wydawnictw – 2,96 mln. W 2019 r. 72,7% parafii publikowało

treści w formie cyfrowej, czyli np. na płytach CD lub w internecie. W 2019 r. własną stronę internetową miało 62,6% parafii (o 7,5 p.p. więcej niż w 2016 r.), 6,4% było w trakcie jej przygotowywania, a 31,1% nie posiadało strony internetowej. W 2019 r. 24,5% parafii katolickich posiadało własny profil w mediach społecznościowych (o 8 p.p. więcej niż w 2016 r.).

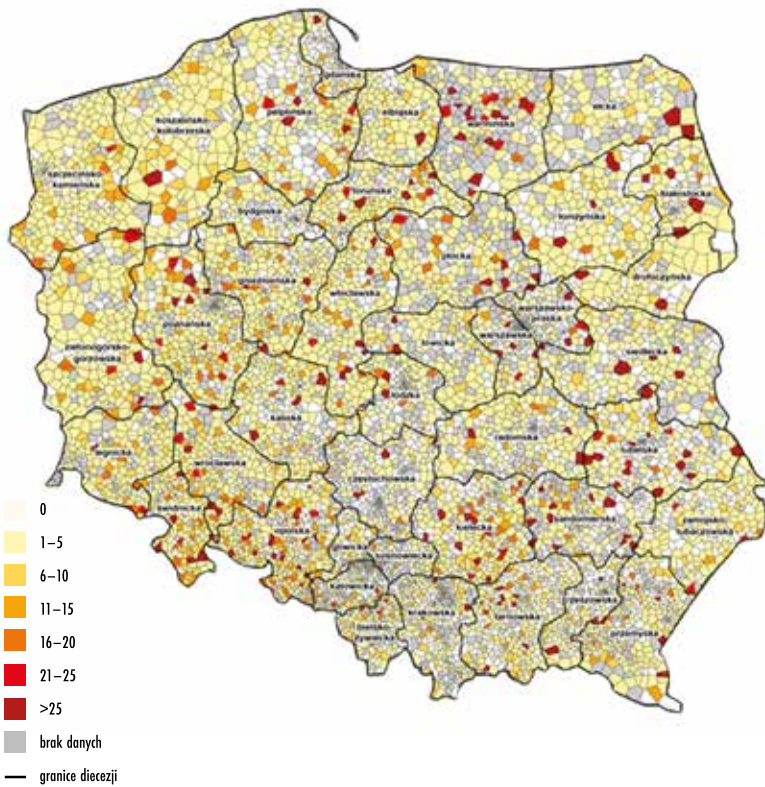
DZIAŁALNOŚĆ BIBLIOTECZNA

W 2017 r. w parafiach działały 1 023 biblioteki, które dysponowały zbiorem liczącym ponad 3 mln książek i 8 000 czasopism. Z bibliotek parafialnych korzysta niemal 130 000 użytkowników, z czego aktywnie 34 000 (27%). Od 2011 r. liczba bibliotek parafialnych zmniejszyła się aż o 45%. W 2017 r. średnio co dziesiąta parafia prowadziła bibliotekę, z czego najwięcej było ich w diecezji warszawskiej (23,1% parafii), a najmniej w świdnickiej (3,9% parafii).

DZIEDZICTWO HISTORII – ZABYTKI NIERUCHOME PARAFII

Liczba sakralnych zabytków nieruchomych, należących do parafii, w 2018 r. wynosiła ponad 34 000 obiektów, z czego blisko połowa została wpisana do rejestru zabytków. Jest to na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, od kiedy dysponujemy danymi, właściwie stała liczba, co wynika z charakteru tych obiektów. Rośnie z kolei liczba obiektów wpisywanych do rejestru zabytków. Do kategorii tej należą różne obiekty: kościół, klasztor, dzwonnica, kaplica, kaplica cmentarna, kostnica, kapliczka przydrożna, figura przydrożna czy krzyż przydrożny. Większość parafii udostępnia je zwiedzającym w części lub w całości.

Ze względów historycznych rozkład zabytków w parafiach jest różnych, co ukazuje poniższa mapa.



Mapa 4. Zabytki parafialne w 2018 r., wykonanie mapy: GIS-Expert

Podsumowanie

W poniższym artykule ukazaliśmy wybrane wymiary społecznego potencjału parafii Kościoła katolickiego w naszym kraju. Parafie stanowią sieć aż ok. 10 500 instytucji, która z różną gęstością pokrywa całe terytorium Polski. Nie można zatem tego pomijać w badaniach funkcjonowania społeczeństwa polskiego. Choć placówki te funkcjonują w relacji hierarchicznej do jednostek wyższego rzędu – dekanatu, diecezji i metropolii – to jednak każda z nich posiada duży obszar niezależności oraz związanych z tym obowiązków. Do wszystkich parafii inkardynowanych jest ok. 24 000 księży – proboszczów i wikarych – którzy dbają o ich trwanie i rozwój. Zgromadzone

dane pokazują jednak, że liczba księży w Polsce będzie maleć, co przełoży się na zmiany w funkcjonowaniu parafii. Jeśli odejdziemy na chwilę od danych statystycznych i spojrzymy z perspektywy życia codziennego na parafię, to okaże się, że już teraz księża proboszczowie sygnalizują pewnego rodzaju niepewność dotyczącą codzienności, wyrażają potrzebę nowych wzorców duszpasterskich, a także konieczność indywidualnego poszukiwania rozwiązań na lokalną miarę, jak pokazują najnowsze – jeszcze niepublikowane – wyniki badań dotyczących parafii jutra, zamówionych w ISKK przez Wydział Teologiczny UKSW. Bycie proboszczem staje się rolą wysoce refleksyjną, w realizacji której nie wystarczy już po prostu korzystać ze wzorców nabytych w seminarium. Można z całą pewnością powiedzieć, że najbliższe dwie dekady stanowią będą okres intensywnego poszukiwania nowych modeli funkcjonowania parafii w Polsce w związku ze spadkiem liczby księży, a także szerszymi przemianami życia religijnego.

Wracając jednak do teraźniejszości, warto podkreślić, że obecnie parafie inicjują i utrwalają aktywność społeczną w postaci parafialnych organizacji, których jest w Polsce ponad 65 000, wraz z prawie 2,6 mln członków (dane za 2019 r.). Mniej niż 30% z nich powstała jeszcze przed 1989 r., a nowe ciągle powstają, co pokazuje, że okres transformacji ustrojowej służył rozkwitowi kościelnego trzeciego sektora. Potencjał społeczny parafii ujawnia się także w komunikacji społecznej. Parafie to miejsca dziedzictwa historycznego, które nie tylko poprzez wiarę, ale także wydarzenia z przeszłości zapewniają trwanie pamięci zbiorowej, a w związku z tym tożsamości grupowej i narodowej.

Parafia stanowi więc ciało więziotwórcze i wspólnototwórcze, co doceniali już socjologowie na początku XX w.

BIBLIOGRAFIA

- Ammerman N.T., *Pillars of Faith: American Congregations and Their Partners*, Berkeley 2005.
- Bujak F., *Żmiąca. Wieś powiatu limanowskiego. Stosunki gospodarcze i społeczne*, Kraków 1903.

- Bujak F., *Galicya. Tom I. Kraj. Ludność. Społeczeństwo. Rolnictwo*, Lwów-Warszawa 1908, s. 137-140.
- Bystroń J., *Kultura ludowa*, Warszawa 1936.
- Chałasiński J., *Parafia i szkoła parafialna wśród emigracji polskiej w Ameryce. Studium dzielnicy polskiej w Południowym Chicago*, „Przegląd Socjologiczny” 1935, nr 3/3-4, s. 633-711.
- Chaves M., *Congregations In America*, Cambridge 2004.
- Ciupak E., *Parafianie? (Wiejska parafia katolicka)*, Warszawa 1961.
- Czarnowski S., *Kultura religijna wiejskiego ludu polskiego*, [w:] idem, *Kultura*, Bydgoszcz 1946, s. 121-152.
- Czarnowski S., *Kultura religijna wiejskiego ludu polskiego*, [w:] idem, *Dzieła*, t. 1, Warszawa 1956, s. 88-107.
- Firlit E., *Ekstensywne funkcje parafii*, [w:] red. E. Firlit et al., *Rola parafii rzymsko-katolickiej w organizacji życia społecznego na szczeblu lokalnym*, Warszawa 1990, s. 104-160.
- Firlit E., *Parafia rzymsko-katolicka w Polsce w okresie transformacji systemowej: studium socjologiczne*, Warszawa 1998.
- Majka J., *Socjologia parafii. Zarys problematyki*, Lublin 1971.
- Mandes S., Rogaczewska M., *Parafia rzymskokatolicka w środowisku lokalnym*, [w:] red. J. Kurczewska, *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, Warszawa 2008.
- Mirek F., *Elementy społeczne parafii rzymsko-katolickiej: wstęp do socjologii parafii*, Poznań 1928.
- Ossowski S., *Zagadnienie więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim*, [w:] idem, *Dzieła*, t. 3, Warszawa 1967, s. 251-300.
- Sadłoń W., *Religijny kapitał społeczny: Kapitał społeczny a Kościół katolicki w społecznościach lokalnych w Polsce*, Saarbrücken 2014.
- Thomas W.I., Znaniecki F., *Chłop polski w Europie i Ameryce. Tom 1: Organizacja grupy pierwotnej*, Warszawa 1976.
- Wysocki A., *Dynamika zmian w parafii a jej elementy istotne. Śladami pioniera socjologii parafii ks. Franciszka Mirka*, Warszawa 2018.



Marcin Jewdokimow – dr hab. socjologii, kulturoznawca, prof. UKSW. Dyrektor Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego SAC im. Witolda Zdaniewicza. Pracuje także na Wydziale Nauk Humanistycznych UKSW, kierownik Katedry Kultury XX i XXI wieku w Instytucie Nauk o Kulturze i Religii (WNN UKSW). Autor i współautor zarówno kilkunastu książek socjologicznych i kulturoznawczych na temat religii, zamieszkiwania czy uczestnictwa w kulturze, jak również licznych artykułów naukowych, w tym na temat ewaluacji i instytucji kultury.



Wojciech Sadłoń – wicedyrektor Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego, adiunkt w Instytucie Nauk o Kulturze i Religii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Wcześniej pracował jako tłumacz Międzynarodowego Przeglądu Teologicznego Communio. Należy do Rady Naukowej Głównego Urzędu Statystycznego. Autor prawie 100 publikacji dotyczących religijności, społeczeństwa obywatelskiego, polityki społecznej i kapitału społecznego.



Luiza OrganeK – doktorantka na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. W przygotowywanej rozprawie doktorskiej zajmuje się problematyką związków religijności z tożsamością etniczną. Główne zainteresowania naukowe skupia wokół funkcjonowania mniejszości narodowych i etnicznych na poziomie lokalnym. Od 2018 r. pracuje w Instytucie Statystyki Kościoła Katolickiego, w którym zajmuje się koordynacją badań m.in. dotyczących przemian religijności czy organizacji non-profit.

Pomiędzy partykularyzmem a uniwersalizmem. Lokalny dialog obywatelski – stan obecny i wyzwania przyszłości

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 r. (dalej jako: „UDPPiW”) wytyczyła standardy dialogu administracji publicznej z NGO-sami (skrót od ang. *non-governmental organisation*), stanowiąc ważną regulację dla władz samorządowych. Niniejszy artykuł poświęcono gminom, istotna część zaangażowania obywatelskiego jest bowiem związana z ideą samorządności terytorialnej i ma wymiar lokalny.

W okresie poprzedzającym ustawę komunikacja administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi była stałym elementem współpracy międzysektorowej na szczeblu rządowym i samorządowym. Dialog międzysektorowy wynikał z konstytucyjnych obowiązków władz publicznych względem społeczeństwa obywatelskiego, w skład którego wchodziły podmioty trzeciego sektora. Jakość tego dialogu była niesatysfakcjonująca i mocno zróżnicowana, co wzmacniało argumenty za regulacją ustawową. Warto podkreślić, że regulowanie zasad dialogu obywatelskiego odbywało się oddolnie już w latach 90. XX w. Niektóre gminy wprowadzały wówczas uchwały dotyczące współpracy międzysektorowej. Były to jednak odosobnione przypadki dużych samorządów miejskich, a dominujące wzory dialogu obywatelskiego budziły niezadowolenie organizacji pozarządowych.

Odgórna standaryzacja

UDPPiW należy do zbioru reform przedakcesyjnych, poprzedzających wejście Polski do Unii Europejskiej. Pojawiła się w okresie napływu funduszy unijnych i wzrostu znaczenia dotacji samorządowych w budżetach organizacji pozarządowych. Przy jej tworzeniu przyjęto kompromis pomiędzy ustawową standaryzacją a zapewnieniem przestrzeni dla powstawania oddolnych wzorów współpracy międzysektorowej. Doskonałym tego przykładem jest uchwalanie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, wprowadzone ustawą do agendy władz lokalnych. Według pierwszej wersji UDPPiW programy współpracy nie musiały być konsultowane, brak konsultacji nie był zaś sankcjonowany. W późniejszym czasie stan ten uznano za niesatysfakcjonujący, dlatego nowelizacja ustawy odgórnie narzuciła gminom obowiązek ogłaszania konsultacji społecznych w tym zakresie.

W trakcie prac nad UDPPiW Polska zmagiała się z postkomunistyczną inercją władz publicznych, nieprzygotowanych do współpracy z organizacjami pozarządowymi. Samorządy lokalne przyjmowały neoliberalne praktyki kontraktowania usług publicznych, deprecjonując znaczenie administracyjnego dialogu obywatelskiego. Towarzyszyła i nadal towarzyszy temu strukturalna słabość trzeciego sektora. Funkcjonowanie polskiego sektora pozarządowego w dużym stopniu zależy od dotacji publicznych oraz wsparcia instytucji międzynarodowych. Odróżnia to polski sektor pozarządowy od sektorów w społeczeństwach zachodnioeuropejskich o silnych tradycjach filantropijnych, w których występuje większe obywatelskie zaangażowanie i wewnętrzsektorowa samoorganizacja.

Odgórnej standaryzacji związanej z ustawą towarzyszyła nadzieja, że w efekcie reformy wzrośnie satysfakcja władz samorządowych oraz NGO-sów ze współpracy międzysektorowej. W zamyśle promotorów ustawy dialog był utożsamiany z dobrem publicznym – swoistą areną postpolityki, na której „wrażliwe” władze publiczne i organizacje pozarządowe uważnie siebie słuchają, szukając rozwiązań optymalnych dla obywateli. Administracja publiczna miała

odgrywać rolę neutralnego, profesjonalnego ogniwa pośredniczącego. Dążono do zarządzania dialogiem za pomocą niedyskryminujących procedur. Jasne reguły komunikacji miały uzupełniać i równoważyć mechanizmy zlecania zadań publicznych NGO-som za pośrednictwem predefiniowanych konkursów dotacyjnych. Uważano, że otwarcie administracji na dialog obywatelski ułatwi organizmom pozarządowym kontrolę współpracy międzysektorowej, ewaluację przestrzegania procedur administracyjnych i efektywności polityk publicznych oraz udział w definiowaniu celów tychże polityk poprzez uczynienie z nich przedmiotu debaty publicznej.

Rządzenie w sieci

Nadzieje pokładane w dialogu obywatelskim miały wiele wspólnego z wiarą w habermasowską racjonalność komunikacyjną zorientowaną na dobro publiczne. Stawiały ją nad interesem prywatnym oraz egoistycznymi strategiami. Dążenie do tworzenia postpolitycznych form komunikacji społecznej było typowe dla neoliberalizmu, który święcił triumf w Europie i USA od końca zimnej wojny do przełomu XX i XXI w. Popularność zdobywały wówczas teorie zarządzania publicznego, krytykowane za pomijanie politycznego wymiaru dialogu międzysektorowego oraz podporządkowanie polityk publicznych „obiektywnym” wymogom ekonomicznym. Towarzyszyły temu tezy o efektywności i konieczności sieciowego modelu rządzenia, na którym zyskują wszyscy: rząd, aktorzy pozarządowi i interes publiczny, czyli rządy podporządkowane obiektywnym regułom wzrostu dobrobytu.

W rządzeniu sieciowym rządzący kopiuje rynkowe mechanizmy konkurencji i sterują produkcją usług publicznych. Sprzyja to utajnieniu realnej władzy politycznej, która niekiedy przyjmuje formę manipulowania dialogiem i dotacjami publicznymi w celu legitymizowania własnych działań. Towarzyszy temu pozorny konsensus dotyczący optymalnych kryteriów efektywnego zarządzania. Krytycy neoliberalizmu twierdzą, że apolityczny dialog obywatelski jest mrzonką, ponieważ podlega on sterowaniu z poziomu

metazarządzania (w postaci ustalania czasu, przebiegu, tematów i konkluzywności) w zawężonym gronie politycznym. Co więcej, władze publiczne utrzymują uprzywilejowaną pozycję w sieciowych systemach rządzenia. W celu ukrywania własnej odpowiedzialności za rządzenie władze mogą kompletować korzystne dla siebie zestawy kooperantów i modelować procedury dialogu obywatelskiego. Władze mogą nawet lekceważyć rezultaty dialogu, odpowiadając politycznie za podejmowane decyzje. Fasada apolityczności dialogu służy niekiedy rządzącym do poprawy własnego wizerunku, uciszania przeciwników oraz legitymizowania decyzji politycznych, nawet jeśli są one niekorzystne z perspektywy interesu publicznego lub służą wąskim interesom grupowym i politycznym.

Powyższa konstatacja pozwala zrozumieć, że reforma z 2003 r., wprowadzająca odgórne standardy dialogu obywatelskiego, wymagała nie tylko litery prawa, ale również wypełnienia jej treściami zgodnymi z duchem prawa. Uruchomienie nowych wzorów rządzenia potrzebowało istnienia silnego trzeciego sektora – niezależnego od dotacji publicznych i wsparcia zagranicznego, potrafiącego wymuszać lokalne zmiany polityczne prowadzące do zmiany standardów administracyjnych. Niezależności NGO-sów nie należy jednak identyfikować wyłącznie z porzuceniem publicznych i zagranicznych źródeł finansowania. Fundamentem politycznej siły NGO-sów jest zdolność kontrolowania własnych, unikatowych zasobów (ludzkich, finansowych, *know-how*), co pozwala im aspirować do roli równorzędnych partnerów władz publicznych oraz uniknąć roli wykonawców kontraktów wyłanianych w procedurach administracyjnych, na których przerzucana jest część kosztów produkcji usług publicznych.

Słaba kondycja trzeciego sektora do dziś utrudnia koordynację wewnątrzsektorową i wspólne egzekwowanie uprawnień ustawowych. Polski sektor pozarządowy cechuje wewnętrzne rozwarstwienie ekonomiczne i niewystarczające wsparcie ze strony obywateli w postaci członkostwa, filantropii oraz wolontariatu. Deficyt koordynacji działań wewnątrzsektorowych występuje zwłaszcza na szczeblu samorządu lokalnego. Silniejsze NGO-sy realizują własne strategie polityczne, mając uprzywilejowaną pozycję w kontaktach

z władzami samorządowymi, co osłabia u nich potrzebę udziału w publicznych formach dialogu obywatelskiego i angażowania się w działania lokalnych federacji trzeciego sektora. Uderza to w słabsze podmioty, szukające reprezentacji w strukturach sieciujących środowisko. Podkreślają one rolę wartości uniwersalnych, takich jak partnerstwo, otwartość, odpowiedzialność i spójność, zobowiązujących władze publiczne do jednakowego traktowania wszystkich organizacji. Stanowią one oś europejskiej koncepcji dobrego rządzenia.

Rola władzy w dialogu

Równość w dialogu obywatelskim jest egzekwowana w postaci procedur administracyjnych, poprzez ogłaszanie konsultacji, dyżurów i zasad kontaktu oraz reguł dostępu do informacji publicznej. Procedury nie usuwają jednak realnych stosunków władzy. W rzeczywistości dialog bazuje na dostępie NGO-sów do polityków oraz urzędników. Niektórym politykom i urzędnikom jest bliżej do wybranych organizacji pozarządowych, co oddziałuje na kształtowanie polityk publicznych. W przypadku administracji publicznej na to zjawisko wpływa długofalowa współpraca oraz różna sprawność NGO-sów w określonym obszarze zadań publicznych. W przypadku polityków owa bliskość może wynikać z afiliacji ideowej i środowiskowej niektórych organizacji pozarządowych.

Ustawowe regulacje dialogu obywatelskiego dotyczyły głównie standardów administracyjnych, ułatwiających pojawienie się w dyskusji politycznej aktorów i tematów zagrożonych marginalizacją w kontaktach z rządzącymi oraz powołujących do życia publiczne fora konsultacji społecznych, umożliwiające przedyskutowanie różnorodnych problemów na zasadzie racjonalności komunikacyjnej i poszerzające NGO-som zakres możliwości mobilizowania publiczności i sojuszników, w celu wywierania wpływu na rządzących.

Pojawienie się forów dialogu obywatelskiego niosło za sobą zagrożenie niewielkiej partycypacji i bierności podmiotów uprawniających do dialogu. Deficyt partycypacji działa na niekorzyść debaty

publicznej, ale może nieść korzyść z perspektywy wąskich interesów politycznych. Podważa to wiarę w sens dialogu oraz wzmacnia u wąpiących przekonanie o jego pozornym charakterze. Puste fora i nieistotne tematy kierują dialog obywatelski ku swoistej „sztuki dla sztuki” lub manipulacji rządzących, czyli skupiania się na kwestiach wskazywanych przez nich albo na obszarach wymuszonych ustawowo. Fora dialogu obywatelskiego wpadają również w kryzys w przypadku nieobecności i niskiej aktywności dwóch rodzajów organizacji: gigantów oraz klientów. Ci pierwsi mają silną pozycję polityczną i korzystają z innych kanałów oddziaływania na rządzących. Ci drudzy zaś, uzależnieni od dotacji patronów, unikają jawnych konfliktów, chowając się niekiedy za innymi podmiotami. Aktywna postawa NGO-sów w dialogu obywatelskim w pewnym stopniu zależy od postawy rządzących: otwartości na głos krytyki i pielęgnowania kultury dyskusji opartej na wymianie racjonalnych argumentów. Służy temu uwzględnianie w dialogu zagadnień zgłaszanych przez trzeci sektor, zachęcanie gigantów do udziału w publicznych forach dialogu i rezygnacja z reperkusji wobec klientów krytykujących działania swych patronów.

Mimo opisanych problemów UDPPiW była jednak reformą instytucjonalną, zwiększającą repertuar działań NGO-sów w lokalnej polityce i zmniejszającą ich zależność od lokalnych stosunków władzy. Okazała się zmianą korzystną, ułatwiającą mobilność organizacji pozarządowych i podejmowanie przezeń działań w gminach, w których nie mają zakorzenienia społeczne i polityczne.

Zróznicowanie konsultacji

W dzisiejszej Polsce gminy praktykują szeroką gamę form konsultacji społecznych – od prostych konsultacji pisemnych, ogłaszanych w obszarach wymuszonych ustawowo, po rozbudowane formy dialogu (spotkania i gremia dyskusyjne, popularne zwłaszcza w większych miastach), w ramach którego poruszane są różnorodne kwestie polityk publicznych.

Obecnie zdecydowana większość gmin realizuje programy współpracy z organizacjami pozarządowymi – zleca im zadania publiczne i uruchamia konsultacje społeczne, przy których preferują ustawowe minimum w postaci zbierania uwag pisemnych i odnoszenia się do nich na piśmie. Z perspektywy NGO-sów takie rozwiązanie bywa krzywdzące. Minimalne terminy ustawowe do zapoznania się z konsultowanymi rozwiązaniami są odbierane przez niektóre organizacje pozarządowe jako zbyt krótkie. Problemem NGO-sów jest brak wolnego czasu i zasobów kadrowych, co utrudnia im przygotowanie odpowiedzi w narzuconym terminie. Taki dialog często się kończy na jednej iteracji, która przerywa proces wymiany argumentów. Skutkuje to poczuciem pozorności konsultacji i ogranicza przestrzeń do wypracowywania wspólnych rozwiązań.

Jakościowe zróżnicowanie form konsultacji ogłaszanych przez gminy sprawia problemy interpretacyjne. Z doświadczeń zachodnich demokracji wiemy, że wybór metody konsultacji jest niekiedy formą manipulacji, zwłaszcza gdy rządzący chcą, aby wynik dialogu jak najmniej zakłócał realizację ich zamierzeń. Jednakże w mniejszych zbiorowościach terytorialnych wybór prostszych metod konsultacji nie musi się wiązać z manipulacją. W mniejszych gminach obywatele, władze publiczne i liderzy trzeciego sektora mają więcej okazji do kontaktów bezpośrednich oraz wymiany poglądów (np. podczas obrad rady gminy czy na zebraniu mieszkańców), występuje też większa zależność organizacji pozarządowych od władz samorządowych i mniejsza liczba NGO-sów. Osłabia to oddolną potrzebę tworzenia rozbudowanych procedur dialogu obywatelskiego. Zewnętrzna ocena jakości lokalnego dialogu obywatelskiego powinna zatem uwzględniać czynnik demograficzny. W mniejszych gminach występowanie wyłącznie prostszych form konsultacji społecznych (*vide* zgłaszanie opinii na piśmie) nie musi automatycznie oznaczać braku dialogu w innych obszarach i kryzysu demokracji lokalnej. W takiej sytuacji brak wysublimowanych procedur konsultacji społecznych staje się problemem interesującym wyłącznie akademików i obserwatorów zewnętrznych.

Różnorodność wzorów dialogu obywatelskiego świadczy o sukcesie ustawy w poszanowaniu zasady samorządności. UDPPiW

powstała jako centralny impuls modernizacyjny, który w różnych gminach dał odmienne owoce. Na drugim krańcu jakościowego kontinuum konsultacji społecznych i częstości ich ogłaszania są duże miasta na prawach powiatu, w szczególności stolice regionów, gdzie obserwujemy renesans ruchów społecznych oraz demokracji miejskiej. Komunikacja międzysektorowa przyjmuje tam postać wieloiteracyjnych spotkań, miejskich rad pożytku publicznego, komisji dialogu obywatelskiego i wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych urzędu obsługujących komunikację z trzecim sektorem. Obserwacja oraz ocena jakościowego zróżnicowania dialogu obywatelskiego wymaga zatem rozumienia oddolnych praktyk komunikacyjnych jego aktorów i potrzeb zbiorowości terytorialnych.

Dane o dialogu

Przy opisywaniu jakości dialogu obywatelskiego trzeba wspomnieć o współpracy finansowej NGO-sów z władzami publicznymi. Polskie gminy przekazują NGO-som produkcję wybranych usług publicznych, rozdzielając w drodze konkursowej dotacje, które pokrywają całość (powierzanie) lub część (wspieranie) kosztów wykonania zleconego zadania. O te dotacje ubiega się co druga organizacja w Polsce, a niewiele większy odsetek organizacji (57%) deklaruje korzystanie z dofinansowania¹.

Dane Stowarzyszenia Klon/Jawor wskazują, że zdecydowana większość NGO-sów (81%) deklaruje utrzymywanie kontaktów z urzędem miasta lub gminy, ale jedynie dla części z nich (25%) są to kontakty regularne i częste. Co ciekawe, odsetek organizacji deklarujących pozostawanie w częstych kontaktach z władzami lokalnymi jest dwa razy niższy od odsetka podmiotów korzystających z dotacji gminnych. Można to tłumaczyć w ten sposób, że część zadań zleczanych NGO-som ma charakter prostych prac zleconych,

¹ J. Bednarek, B. Charycka, M. Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2021*, Warszawa 2022. Dane o organizacjach pozarządowych, przytaczane w kolejnych akapitach, również pochodzą z tej publikacji.

które nie wymagają unikatowych kompetencji wykonawcy ani stałego kontaktu ze zleceniodawcą.

Udział w lokalnych konsultacjach społecznych deklaruje 23% przebadanych podmiotów. Nie pokrywa się to z faktem, że prawie wszystkie gminy wywiązują się z obowiązku organizowania konsultacji. Rozbieżność tę można wytłumaczyć niską jakością konsultacji lub brakiem potrzeby udziału w nich (np. gdy organizacja korzysta z innych form komunikacji z władzami lokalnymi). Organizacje pozarządowe często biorą udział w oficjalnych spotkaniach z przedstawicielami urzędu gminy (45%), pracach komisji i grup roboczych (20%), występują do urzędu z propozycjami uchwał lub działań (21%), realizują wspólne projekty (39%) i wymianę informacji (32%). Te formy kontaktu mieszczą się w definicji dialogu obywatelskiego, który obejmuje oficjalne kanały interakcji urzędu publicznego z obywatelami i NGO-sami. W tym miejscu warto podkreślić, że w polityce samorządowej ważną rolę odgrywają również nieformalne kontakty z władzami publicznymi, do czego przyznaje się co czwarta organizacja. Dostęp do tego kanału interakcji może zmniejszać potrzebę udziału w oficjalnym dialogu obywatelskim i nie mieści się w jego ramach definicyjnych.

Dane ilościowe nie ukazują pełnego obrazu komunikacji międzysektorowej. Wśród badaczy panuje przekonanie, że kultura kontaktu jest w Polsce silniejsza niż kultura dialogu. Oznacza to przedmiotowe traktowanie NGO-sów przez władze publiczne. Organizacje skarżą się na czynienie z trzeciego sektora strefy buforowej, gdzie wrzucane są problemy, na których rozwiązanie sektor publiczny nie posiada wystarczających środków. Problem ten diagnozowano również w rozwiniętych państwach demokratycznych. W sytuacji złego traktowania przez władze publiczne polskie NGO-sy muszą się jednak liczyć ze relatywnie słabszym wsparciem obywateli. Prawie połowa Polaków deklaruje brak styczności z jakąkolwiek organizacją pozarządową, a statystyczny Polak nie należy do żadnej organizacji. Potencjał mobilizacyjny obywateli, wynikający z osobistego przeżywania problemów NGO-sów, jest znikomy. Podmioty trzeciego sektora dysponują jednak niewielkim dodatkowym potencjałem mobilizacyjnym, związanym z wizerunkiem organizacji

pozarządowych – Polacy mocniej ufają NGO-som niż rządowi i samorządowi terytorialnemu.

Wnioski na przyszłość

W trakcie powstawania polskiego trzeciego sektora jego czołowi aktywiści podkreślali apolityczny wymiar współpracy międzysektorowej, polegającej na wspólnym realizowaniu interesu publicznego. Wykreowano wizerunek NGO-sów jako organizacji działających z pobudek altruistycznych, realizujących interes publiczny oraz przyczyniających się do pluralizmu usług publicznych. Ogólnopolskie federacje trzeciego sektora uważały NGO-sy za reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego, dlatego oczekiwały od władz publicznych postawy afirmatywnej i jednakowej troski o wszystkie organizacje.

Altruizm oraz solidarność społeczna nie są jedynymi czynnikami kształtującymi sektor pozarządowy. Na przetrwanie i rozwój NGO-sów mają wpływ ich zdolności adaptacyjne do wymogów politycznych i gospodarczych. Organizacje pozarządowe nie są neutralne światopoglądowo. Opierają się na wartościach, które przyciągają wolontariuszy, filantropów oraz potencjalnych członków. Mogą reprezentować wartości sponsorowane przez środowiska zewnętrzne wobec danej społeczności, czym nie zyskują poparcia lokalnej ludności. Niekiedy wywołuje to napięcia polityczne w relacjach NGO-sów z władzami publicznymi, powołującymi się na demokratyczny mandat do reprezentowania ogółu wyborców.

Sytuacja podmiotów trzeciego sektora w dialogu obywatelskim przypomina balansowanie między realizmem interesów partykularnych a uniwersalizmem wymagającym od NGO-sów solidarności z innymi organizacjami i walki o standardy dobrego rządzenia. Niekiedy NGO-sy podejmują trud lobbingu politycznego (np. miejskie ruchy społeczne nie wykluczają zaangażowania politycznego), otwarcie dążąc do zmiany społecznej i aktywizując obywateli. Po zaakceptowaniu polityczności wpisanej we współpracę międzysektorową można sformułować dwa wnioski, które stanowią sugestie

dla NGO-sów wchodzących w dialog obywatelski z władzami samorządowymi.

Po pierwsze w polityce lokalnej istnieją różnorodne metody wpływu na decyzje rządzących. Ograniczanie komunikacji z władzami publicznymi wyłącznie do urzędowych kanałów dialogu obywatelskiego przypomina naiwną strategię zamykania oczu na realia życia politycznego. NGO-sy mogą korzystać z innych form wpływu politycznego – poprzez dostęp do mediów, radnych, polityków i liderów opinii publicznej, uczestnictwo w ruchach społecznych i federacjach. Organizacje o słabszej pozycji wobec władz lokalnych, uzależnione od dotacji samorządowych i dobrych relacji z rządzącymi, w dialogu obywatelskim unikają bezpośredniego zaangażowania w konsultacje społeczne, korzystają z pomocy federacji zrzeszających podmioty trzeciego sektora. Nie odcinają się od niepublicznych form komunikacji z władzami lokalnymi oraz budowania koalicji – szukają sojuszników wśród urzędników, radnych i innych NGO-sów. Organizacje o silniejszej pozycji cieszą się wsparciem większej grupy obywateli lub kontrolują zasoby istotne dla władz lokalnych. Dysponują wyrazistą tożsamością i dużą sprawnością działania, a władzom lokalnym niełatwo jest zastąpić je innymi podmiotami. Częściej są zapraszane na indywidualne spotkania, proponuje się im wydawanie opinii. Mają wpływy wśród radnych, wójtów i burmistrzów, dlatego odczuwają mniejszą potrzebę udziału w konsultacjach społecznych. Wśród organizacji o silnej pozycji występują także NGO-sy współtworzące lokalne ruchy społeczne, które nie unikają publicznych sporów z rządzącymi. Wykorzystują dialog obywatelski do mobilizacji obywateli oraz organizacji sojusznicznych, czym wpływają na politykę władz lokalnych. Dysponują one wsparciem członków ruchu społecznego, co zakorzenia ich pozycję polityczną w środowisku lokalnym².

² NGO-sy animujące ruchy społeczne bywają niekiedy odbierane przez inne organizacje pozarządowe jako podmioty mącające lokalny ład polityczny i zagrażające dotychczasowej współpracy z władzami lokalnymi. Dzieje się tak, gdy organizacja ogłosi się lokalnym przedstawicielem interesów trzeciego sektora, ale nie ma oddolnego wsparcia innych organizacji – nie reprezentuje wówczas endogennego ruchu społecznego lub owa reprezentacja jest negowana przez niektóre podmioty. W szczególności dotyczy

Po drugie organizacje pozarządowe powinny łączyć realistyczne strategie polityczne z upominaniem się o uniwersalne uprawnienia podmiotów trzeciego sektora w dialogu obywatelskim oraz współpracy międzysektorowej. Jest to sugestia trudna w realizacji i wymaga godzenia sprzeczności, dlatego część NGO-sów wybiera w dialogu obywatelskim wyłącznie strategie partykularne. Daje to przewagę władzom publicznym, które sięgają po minimalne standardy współpracy, zamiast brać na siebie dodatkowe zobowiązania. Przez to przestrzeń wymuszona ustawami pozostaje niezagospodarowana przez obywateli. Brak solidarności wewnątrz sektora, będący wynikiem nadmiernego klientelizmu, konkutowania o względy władz lokalnych i wykorzystywania przez organizacje własnej pozycji w relacjach z władzami publicznymi, osłabia polityczny potencjał trzeciego sektora i oddolną regulację współpracy międzysektorowej. Tym samym NGO-sy stają się bardziej zależne od kaprysów rządzących. Powinno to stanowić przestrożę dla każdej organizacji wchodzącej we współpracę z sektorem publicznym.



Tomasz Piróg - socjolog, adiunkt na Wydziale Humanistycznym AGH. Laureat nagrody głównej IPISS w konkursie na najlepszy doktorat z dziedziny pracy i polityki społecznej (2016) organizowanym pod patronatem Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej. Były stypendysta DAAD i GFPS. Zainteresowania badawcze: dialog obywatelski, trzeci sektor, lokalna spójność społeczna.

to NGO-sów promujących europejskie standardy dobrego rządzenia, które działają w samorządach lokalnych. Korzystają one z rządowych i unijnych funduszy na rozwój potencjału trzeciego sektora i angażują się w działania edukacyjne oraz rzecznictwo interesów NGO-sów poprzez promowanie zasad uniwersalnych, jednak w polityce lokalnej nie zawsze spotykają się z aprobatą wszystkich podmiotów, które chcą reprezentować.



Fotografia 7. Laureaci konkursu Korpusu Solidarności na wolontariusza i koordynatora roku



Fotografia 8. Statuetki dla laureatów konkursu Korpusu Solidarności na wolontariusza i koordynatora roku



Fotografia 9. Laureaci drugiej edycji konkursu na najlepszą pracę magisterską i rozprawę doktorską poświęconą społeczeństwu obywatelskiemu w towarzystwie prof. Piotra Glińskiego i Wojciecha Kaczmarczyka – dyr. NIW-CRSO



Fotografia 10. Profesor Jacek Kurzępa (Rada Działalności Pożytku Publicznego, Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem), Szymon Dziubicki (Konfederacja Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej), Paweł Kurtyka (Fundacja im. Janusza Kurtyki) i Piotr Szwędrowski (Fundacja Wypłyń na Głębiej) w trakcie sesji plenarnej „5 lat NIW. Nowe szanse dla trzeciego sektora?” (24 listopada 2022 r.)



Fotografia 11. Warsztaty przeprowadzone dla uczestników V Forum Wolontariatu (23 maja 2023 r.)



Fotografia 12. Maciej Piwowarczuk (Fundacja na rzecz Wielkich Historii), Agata Ziolo (Sieć Przedsiębiorczych Kobiet), Jarosław Bierecki (Fundacja Wspierania Ubezpieczeń Wzajemnych, Rada NIW-CRSO) oraz Piotr Stec (Pomorska Sieć Centrów Organizacji Pozarządowych) w czasie debaty „Jak rozwijać aktywa NGO?” (24 listopada 2022 r.)

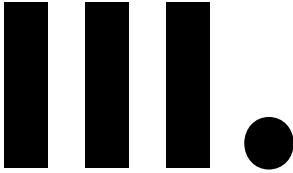


Fotografia 13. Piotr Gliński (Wiceprezes Rady Ministrów) na spotkaniu z przedstawicielami beneficjentów Rządowego Programu Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych (13 października 2023 r.)

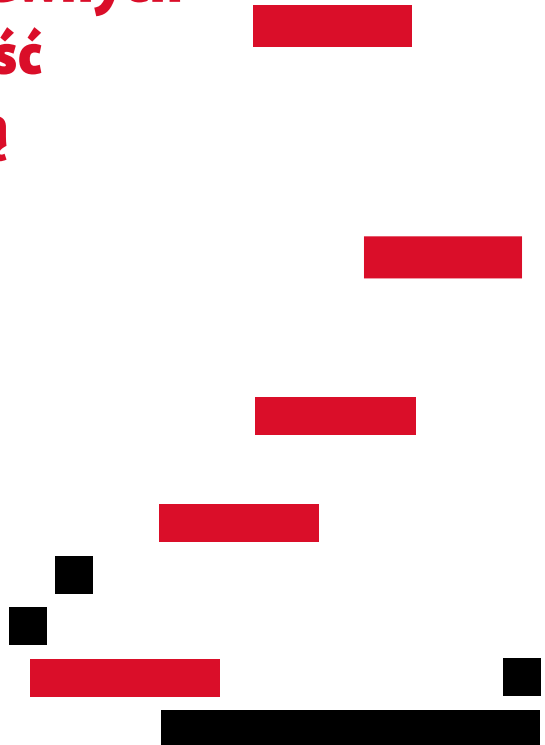


Fotografia 14. Karol Gac (dziennikarz portalu DoRzeczy.pl) oraz Paweł Kurtyka (Fundacja im. Janusza Kurtyki), Marcin Chruściel (Instytut Nowej Europy), Tomasz Pysiak (Instytut Myśli Schumana) i Sebastian Wijas (Stowarzyszenie Trójmorze) w czasie dyskusji „Polski punkt widzenia – idea Trójmorza w think tankach obywatelskich” (25 listopada 2022 r.)

CZĘŚĆ



**Wpływ obecnych
regulacji prawnych
na aktywność
obywatelską**



Czy rady działalności pożytku publicznego mają realny wpływ na politykę samorządów względem trzeciego sektora?

Wstęp

Udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w stanowieniu prawa, w tym przyjmowanego przez organy jednostek samorządu terytorialnego, czy – szerzej – udział tych podmiotów w realizacji zadań organów administracji publicznej jest zjawiskiem ewoluującym nie tylko w obszarze prawa, lecz także w praktyce stosowania.

Zarówno transformacja systemowa z lat 1989–1997, której kulminacją było przyjęcie Konstytucji RP, jak również reforma administracji publicznej z lat 1990–1999 wyznaczyły model samorządu terytorialnego, w którym istotną rolę pełnią członkowie wspólnot lokalnych, a także ich zrzeszenia w postaci organizacji pozarządowych. Przyjęty model współpracy pomiędzy administracją publiczną a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim znalazł swoje zwieńczenie w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹.

¹ Ustawa dostępna online: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=w-du20030960873> [dostęp: 19.11.2023].

Uwarunkowania udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w stanowieniu prawa i kreowaniu polityk społecznych

Udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w procesie stanowienia prawa i kreowaniu polityk społecznych jest istotnym elementem współczesnych demokratycznych systemów prawnych. Organizacje te pełnią wiele funkcji – od monitorowania działań rządów oraz samorządów, przez lobbing na rzecz określonych zmian, po uczestnictwo w konsultacjach publicznych i dialogu społecznym.

Z Konstytucji RP można wywieść co najmniej kilka zasad ustrojowych, których treść warunkuje udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w procesie stanowienia prawa oraz wykonywania zadań przez administrację publiczną, choćby zasadę pomocniczości i zasadę społeczeństwa obywatelskiego².

Zasada pomocniczości

Chociaż zasada pomocniczości nie została bezpośrednio wymieniona w tekście Konstytucji, odgrywa kluczową rolę w organizacji i funkcjonowaniu państwa, a w szczególności w relacjach między różnymi szczeblami władzy publicznej a społeczeństwem³. Jest wyraźnie zapisana w traktatach Unii Europejskiej i w tym kontekście oznacza, że decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej obywatela i że wyższy poziom władzy powinien interweniować tylko wtedy, gdy niższy poziom nie jest w stanie skutecznie rozwiązać danego problemu.

Dla organizacji pozarządowych w Polsce zasada pomocniczości powinna być interpretowana jako zasada działania, według której potrzeby oraz problemy społeczne powinny być rozwiązywane na

² Por. J.H. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016, s. 85.

³ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 72.

możliwie najniższym poziomie, najbliżej obywateli, których problem dotyczy. Oznacza to, że w wielu przypadkach państwo winno być zobligowane do tego, aby umożliwić organizacjom pozarządowym działanie tam, gdzie są one bardziej efektywne lub specjalistyczne, zamiast centralizować działania w rękach aparatu państwowego.

Zasada społeczeństwa obywatelskiego

Choć w Konstytucji RP nie znajduje się zwrot „społeczeństwo obywatelskie”, to „w całym szeregu sformułowań i postanowień daje wyraz podstawowym elementom samej idei”⁴ i według Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjne ramy modelu społeczeństwa obywatelskiego zawarte są w przepisach art. 11–13 Konstytucji RP⁵. Społeczeństwo obywatelskie można rozumieć jako przestrzeń dla aktywności obywateli, w której mogą oni niezależnie od państwa kształtować różne aspekty życia społecznego, politycznego, ekonomicznego oraz kulturalnego.

Według Huberta Izdebskiego „społeczeństwo obywatelskie utożsamia się z systemem, a raczej z skomplikowaną siecią organizacji pozarządowych”⁶. Społeczeństwo obywatelskie w rozumieniu konstytucyjnym w Polsce to więc przestrzeń, w której obywatele mają zapewnione zarówno prawa i wolności umożliwiające im aktywne uczestnictwo w życiu publicznym oraz politycznym państwa, jak również rozwój niezależnych od władzy struktur, takich jak organizacje pozarządowe. To także idea przekładająca się na praktyczne działania, które mają na celu wzmacnianie roli obywateli w procesach decyzyjnych i kontrolnych względem władzy.

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 67.

⁵ Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r. K 11/03.

⁶ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne, Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2010, s. 212.

Dialog obywatelski

Dialog obywatelski to forma komunikacji, która umożliwia wymianę opinii i informacji między obywatelami a przedstawicielami władz, instytucji publicznych czy innych organizacji. Jego celem jest stworzenie platformy do dyskusji na tematy istotne dla społeczności lokalnych, regionalnych, narodowych lub nawet międzynarodowych. Dialog obywatelski może dotyczyć szerokiego zakresu kwestii, od lokalnych problemów po ważne wyzwania globalne.

Dialogu obywatelskiego nie należy mylić z dialogiem społecznym, który jest rozumiany jako proces negocjacji, konsultacji lub wymiany informacji między przedstawicielami rządu, pracodawców i pracowników na różnych poziomach w zakresie zbiorowych stosunków pracy. Przedmiot dialogu obywatelskiego jest znacznie szerszy – dotyczy wszystkich zagadnień związanych z relacjami władzy z różnymi grupami obywateli. Dialog obywatelski można przedstawić jako wzajemne relacje pomiędzy instytucjami publicznymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego⁷.

Ciała dialogu obywatelskiego

Ciała dialogu obywatelskiego to zazwyczaj formalne instytucje lub platformy utworzone w celu umożliwienia i ułatwienia dialogu między obywatelami a władzami publicznymi. Ich główne zadania to organizowanie oraz moderowanie dyskusji na tematy związane z różnymi aspektami życia społecznego, politycznego, ekonomicznego itp. Oto kilka przykładów takich ciał:

1. rady społeczne – są to zazwyczaj instytucje konsultacyjne działające przy różnych organach administracji publicznej, zbierające przedstawicieli różnych grup społecznych, ekspertów oraz zainteresowane strony w celu dyskusji i doradztwa w konkretnych kwestiach;

⁷ A. Wiktorska-Święcka, *Ku dialogowi obywatelskiemu w Polsce... Rada Działalności Pożytku Publicznego – 10 lat doświadczeń*, Warszawa 2013, s. 10.

2. rady dialogu społecznego – to ciała, które mogą być tworzone na różnych szczeblach – od lokalnego (WRDS, wojewódzkie rady działalności pożytku publicznego) po krajowy (Rada Dialogu Społecznego) czy nawet międzynarodowy (Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny) – w celu prowadzenia dialogu między różnymi grupami interesu, w tym między związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców i rządem;
3. fora obywatelskie – inicjatywy te mogą być organizowane przez różne podmioty, w tym samorządy lokalne, organizacje pozarządowe lub grupy obywatelskie, aby omówić lokalne problemy i wypracować wspólne rozwiązania;
4. konferencje – są to zazwyczaj jednorazowe wydarzenia, które gromadzą różnorodne grupy obywateli w celu intensywnej dyskusji i wypracowania konsensusu w ważnych sprawach publicznych;
5. konsultacje społeczne i publiczne – to formalne procesy, które są często inicjowane przez organy publiczne w celu zebrania opinii obywateli na temat określonych planów, projektów prawnych czy strategii;
6. panel obywatelski (Citizens' Panel) – to grupa obywateli wybierana lub losowana w celu reprezentowania szerokiego przekroju populacji, by dyskutować i formułować zalecenia w określonych tematach;
7. mediacje i facilitacje – to specjalne sesje prowadzone przez neutralne osoby (mediatorów lub facilitatorów), które pomagają w dialogu i rozwiązywaniu konfliktów między różnymi stronami;

Ciała dialogu obywatelskiego mają więc różny zasięg i charakter w zależności od kontekstu politycznego, kulturowego i społecznego danego kraju lub regionu. Mogą one mieć formalny status i być powiązane z określonymi procedurami prawodawczymi lub być mniej formalne i działać jako niezależne platformy wymiany myśli i opinii. Ważne jest, by były one dostępne, transparentne i skuteczne w promowaniu aktywnego udziału obywateli w życiu publicznym.

Ciała konsultacyjno-doradcze

Ciała konsultacyjno-doradcze jako formy dialogu są jednym z najczęstszych instrumentów partycypacji obywatelskiej⁸. Zostały uwzględnione w typologii narzędzi partycypacyjnych opracowanych przez Sherry Arnsteina. Jednak autor uszeregował je na dole drabiny partycypacyjnej – tym samym uznał za pozorne i iluzoryczne narzędzia, a nawet nazwał je *rubberstamp committees* (komitety pieczętkowe)⁹.

Tymczasem Jeffrey M. Berry, Kent E. Portney i Ken Thomson postrzegali rady konsultacyjno-doradcze jako skuteczne instrumenty udziału społeczeństwa. Twierdzili oni, że organy te pozytywnie wpływają na jakość lokalnego procesu decyzyjnego i stosunek społeczeństwa do tych procesów. Uważali również, że takie podmioty mają potencjał wykraczający poza swoje funkcje konsultacyjne oraz doradcze, w związku z czym należy rozszerzyć zakres ich kompetencji¹⁰.

Według amerykańskich badań ciała konsultacyjno-doradcze mogą mieć znaczący wpływ na decyzje samorządu terytorialnego i są ważnymi podmiotami w zarządzaniu na szczeblu lokalnym. Są one jednak wymagającą formą uczestnictwa, w której skuteczność zależy od kompetencji wiedzy oraz doświadczenia przedstawicieli zarówno zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, jak i organów administracji publicznej.

Rady działalności pożytku publicznego

Przejawem partycypacji obywatelskiej jest mobilizowanie się obywateli w celu zrzeszania się w organizacjach pozarządowych, ruchach

⁸ F.M. Lynn, J.D. Kartez, *The Redemption of Citizen Advisory Committees: A Perspective from Critical Theory*, [w:] *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, red. O. Renn, T. Webler, P. Wimann, Boston 1995, s. 87–102.

⁹ S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, [w:] „Journal of the American Institute of Planners” 1969, nr 4, t. 35, s. 218.

¹⁰ J.M. Berry, K.E. Portney, K. Thompson, *The Rebirth of Urban Democracy*, Washington 1993, s. 94–97, 294–96.

społecznych itp¹¹. Formą operacjonalizacji partycypacji obywatelskiej jest stworzenie odpowiednich mechanizmów jej skutecznej realizacji. Działalność zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego może mieć wpływ na jakość życia społeczności lokalnych, zarówno przez ilość realizowanych przez nie usług społecznych, jak i kształtowanie tożsamości obywatelskiej, przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu, a także formalnie określone możliwości oraz formy współpracy z administracją publiczną¹². Do tych ostatnich zalicza się rady działalności pożytku publicznego (dalej jako: „rady”, „RDPP”).

Rady działalności pożytku publicznego pełnią wiele funkcji i mogą wykonywać różnorodne zadania, które są szczegółowo określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rady odgrywają ważną rolę w kształtowaniu warunków dla sektora organizacji pozarządowych oraz promowaniu idei społeczeństwa obywatelskiego. Współpraca ta ma na celu nie tylko lepsze dostosowanie prawa do potrzeb sektora, ale także bardziej efektywne wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemów społecznych i wspieraniu rozwoju lokalnego i regionalnego.

Słabe strony rad działalności pożytku publicznego

Pomimo istotnej roli, jaką pełnią rady działalności pożytku publicznego w systemie pożytku publicznego w Polsce, można zidentyfikować kilka obszarów, w których organy te mogą napotykać trudności lub ograniczenia. Oto niektóre z potencjalnych słabych stron:

1. ograniczona moc decyzyjna – rady mają charakter doradczy i konsultacyjny, a ich opinie nie są wiążące dla organów

¹¹ K. Poczykowska, *Rola i znaczenie partycypacji publicznej*, [w:] red. A. Maszkowska, K. Sztop-Rutkowska, *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Białystok 2013, s. 8.

¹² R. Skrzypiec, *Społeczna aktywność obywatelska a jakość życia mieszkańców. Przypadek gminy Lesznowola*, [w:] red. E. Psyk-Piotrowska, *Kapitał społeczny. Partycypacja obywatelska. Rozwój lokalny*, Łódź 2009, s. 156.

- administracji publicznej, co może ograniczać ich realny wpływ na kształtowanie polityki społecznej;
2. reprezentatywność – skład każdej rady może nie zawsze adekwatnie reprezentować całą różnorodność sektora organizacji pozarządowych, co może skutkować pominięciem perspektyw mniejszych lub mniej znanych grup;
 3. zasoby i wsparcie – rady często działają przy ograniczonych zasobach finansowych i administracyjnych, co może wpływać na zakres i skuteczność ich działań;
 4. polityaryzacja – istnieje ryzyko, że prace rad mogą być podatne na wpływy polityczne, co może wpływać na obiektywność oraz niezależność ich opinii;
 5. świadomość i percepcja społeczna – społeczna świadomość roli i funkcji rad może być niska, co utrudnia budowanie szerokiego poparcia dla ich inicjatyw;
 6. wdrażanie zaleceń – zalecenia i opinie rad mogą być ignorowane lub nie w pełni wdrażane przez organy państwowe i samorządowe, co zmniejsza efektywność ich pracy;
 7. komunikacja i współpraca – współpraca międzysektorowa może napotykać na bariery komunikacyjne i brak wzajemnego zaufania, co wpływa na jakość oraz efekty wspólnych działań;
 8. konflikty interesów – w radach mogą się pojawiać konflikty interesów wynikające z reprezentowania przez jej członków różnorodnych organizacji i instytucji.

Te potencjalne słabości mogą wpłynąć na efektywność pracy rad oraz ich postrzeganie zarówno przez sektor organizacji pozarządowych, jak i administrację publiczną oraz społeczeństwo. Ważne jest, aby rady stale pracowały nad swoim wizerunkiem, transparentnością działań oraz budowaniem konstruktywnego dialogu między wszystkimi zainteresowanymi stronami.

Czy rady działalności pożytku publicznego mają realny wpływ na politykę samorządów względem trzeciego sektora?

Realny wpływ rad działalności pożytku publicznego na politykę samorządów względem trzeciego sektora może być zmienny i zależy od wielu czynników, takich jak:

1. zaangażowanie członków rad – jeśli członkowie RDPP są aktywni i skuteczni w komunikacji swoich stanowisk, ich wpływ może być większy;
2. wola polityczna samorządów – samorządy mogą różnie podchodzić do uwag i zaleceń RDPP, od pełnej współpracy po formalne potraktowanie ich roli;
3. kompetencje przypisane radom – RDPP mogą mieć realny wpływ, jeśli mają przyznane konkretne kompetencje, np. konsultacje w zakresie lokalnych programów współpracy lub udział w decydowaniu o rozdzielaniu środków;
4. komunikacja i relacje – skuteczność rad często zależy od jakości komunikacji i relacji z organami samorządu, a także umiejętności budowania koalicji i partnerstw;
5. transparentność działań – otwartość samorządów na działania i inicjatywy RDPP oraz transparentność procesów decyzyjnych zwiększają wpływ tych rad;
6. świadomość społeczna – wpływ rad może być większy w tych samorządach, w których społeczeństwo obywatelskie jest bardziej świadome i aktywne.

Wnioski

W teorii radom przypisuje się znaczną rolę w procesie decyzyjnym na poziomie lokalnym, jednak w praktyce ich wpływ może być ograniczony przez czynniki polityczne, ograniczone zasoby czy różnice w priorytetach pomiędzy sektorem publicznym a organizacjami pozarządowymi.

Do zwiększenia realnego wpływu RDPP konieczna jest systematyczna praca nad zwiększaniem ich kompetencji tych rad, widoczności i znaczenia w lokalnych społecznościach, a także dbałość o to, aby ich skład był reprezentatywny oraz kompetentny.

BIBLIOGRAFIA

- Arnstein S.R., *A Ladder of Citizen Participation*, [w:] „Journal of the American Institute of Planners” 1969, nr 4, t. 35.
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Berry J.M., Portney K.E., Thompson K., *The Rebirth of Urban Democracy*, The Brookings Institution, Washington 1993.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Lynn F.M., Kartz J.D., *The Redemption of Citizen Advisory Committees: A Perspective from Critical Theory*, [w:] red. O. Renn, T. Webler, P. Wimann, *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Springer Science+Business Media, Boston 1995.
- Poczykowska K., *Rola i znaczenie partycypacji publicznej*, [w:] red. A. Maszkowska, K. Sztop-Rutkowska, *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok 2013.
- Skrzypiec R., *Społeczna aktywność obywatelska a jakość życia mieszkańców. Przypadek gminy Lesznówola*, [w:] red. E. Psyk-Piotrowska, *Kapitał społeczny. Partycypacja obywatelska. Rozwój lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Szlachetko J.H., *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016.
- Wiktorska-Święcka A., *Ku dialogowi obywatelskiemu w Polsce. Rada Działalności Pożytku Publicznego – 10 lat doświadczeń*, MPiPS, Warszawa 2013.



Maciej Kunysz – filozof przyrody, biolog środowiskowy, doktor nauk biologicznych (Instytut Systematyki i Ewolucji Zwierząt PAN). Wykładowca i koordynator wielu projektów, m.in. „Podkarpackie Centrum Edukacji Ekologicznej”, trener-ekolog autor warsztatów dla dzieci i młodzieży, Członek Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EESC), członek Rady Pożytku Publicznego. Prezes Podkarpackiej Federacji Organizacji Obywatelskich PARASOL, Wiceprezes Stowarzyszenia EKOSKOP.

Jak obecnie funkcjonuje system zlecenia i realizacji zadań publicznych i co można w nim zmienić?

Rys historyczny

Na początku lat 90. ubiegłego stulecia organizacje pozarządowe zaczęły być partnerem administracji publicznej w wykonywaniu wielu zadań. Najwięcej wówczas się działo przede wszystkim w obszarze pomocy społecznej. Z czasem zasięg realizowanych inicjatyw zaczął się rozszerzać. Niektóre samorzady już w połowie wspomnianej dekady wprowadziły rozwiązania przypominające kształtem dzisiejsze konkursy na realizację zadań publicznych. Coraz silniej dostrzegano potrzebę opracowania przepisów, które powinny to zjawisko regulować w całym kraju. W związku z tym 24 kwietnia 2003 r. Sejm przyjął ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej także jako: „ustawa”). Założeniem ustawodawcy było m.in. doprecyzowanie, czym są organizacje pozarządowe i które podmioty do tej grupy można zaliczyć, a także uregulowanie sposobu pozyskiwania przez nie środków. Przepisy ustawy wprowadziły znacznie więcej rozwiązań, które warte są omówienia i refleksji, jednak w tym tekście skupię się na systemie zlecenia zadań publicznych.

Regulacje dotyczące zlecenia zadania

Przyjrzyjmy się, co wprowadziły uchwalone przeszło 20 lat temu przepisy i jak dziś funkcjonują. Dany urząd może ogłosić konkurs dla organizacji pozarządowych tylko w ramach sfer pożytku publicznego określonych w art. 4 ustawy. Obecnie (zastrzegam, że tekst dotyczy stanu na dziś, ponieważ tak często dokonywane są zmiany, że mało kto może za nimi nadążyć) określono 41 sfer i mieści się w nich prawie wszystko. Urząd nie może jednak ogłosić konkursu na wszelkiego rodzaju działania. Ta sfera pożytku, w której działanie chciałby zlecić organizacjom do realizacji, musi się znajdować w jego zadaniach własnych. Chodzi więc o to, że w ramach sfery pożytku pn. obronność państwa i działalność Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej gmina nie może zlecić zadania, ponieważ nie jest to jej zadanie własne.

Warto wspomnieć, że w wielu organizacjach panuje błędne przekonanie, że mogą dostać pieniądze na co tylko chcą. Tymczasem to urząd decyduje, jakie zadania chce zlecić podmiotom trzeciego sektora.

Program współpracy w systemie zlecenia zadań

Wszystkie samorządy, ministrowie i wojewodowie muszą przyjąć program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ustawa określa, co ma on zawierać:

1. cel główny i cele szczegółowe programu,
2. zasady współpracy,
3. zakres przedmiotowy,
4. formy współpracy,
5. priorytetowe zadania publiczne,
6. okres realizacji programu,
7. sposób realizacji programu,
8. wysokość środków planowanych na realizację programu,
9. sposób oceny realizacji programu,

10. informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji,
11. tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Choć w żadnym artykule ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie ma powiązania programu współpracy z ogłaszaniem konkursów, to jednak – jak wynika z powyższego wyliczenia – zawiera ona bardzo dużo informacji o przedmiocie konkursu i pracy komisji konkursowej.

Przyjęło się, że w ramach punktu mówiącego o priorytetowych zadaniach publicznych wskazuje się wszystkie otwarte konkursy ofert, a nie wymienia obszary współpracy. Z jednej strony mocno to zaciemnia strukturę programu współpracy, z drugiej – organizacje czytające program współpracy od razu wiedzą, czego mogą się spodziewać. Ważna jest również informacja o wysokości środków planowanych na realizację programu. Podmioty trzeciego sektora mają możliwość sprawdzenia, na jaką ilość pieniędzy mogą liczyć w następnym roku. W mojej ocenie jednak najistotniejsze są tryb powoływania oraz zasady działania komisji konkursowej. Oznacza to, że w programie współpracy znajdują się informacje, jak można stać się członkiem komisji konkursowej i jak ona później pracuje. Zawsze polecam przedstawicielom organizacji pozarządowych zgłaszać się do takiej komisji. Daje to szansę na poznanie urzędu od wewnątrz, zobaczenie, na co urzędnicy zwracają uwagę przy ocenie ofert, i przede wszystkim podpatrzenie, jak inne podmioty piszą oferty, co później okazuje się pomocne przy tworzeniu własnej.

Jak obecnie wygląda system zlecenia zadania

Przede wszystkim urząd musi zabezpieczyć środki na dany konkurs. Następnie organ może ogłosić nabór ofert, rozpoczynający się 15 listopada roku poprzedzającego zlecenie zadania. Może zrobić to wcześniej, ale musiałby takie zadanie wpisać do wieloletniej prognozy finansowej, co wywołuje różnego rodzaju skutki dla urzędników, stąd nieczęsto podejmują taki krok. Gdyby jednak więcej

konkursów ogłaszano w tym trybie, stabilność działań organizacji pozarządowych byłaby znacznie większa – wiedziałyby, że mają na realizację zadania trzy lata lub pięć lat, a także nie powstałaby przerwa między starym a nowym rokiem budżetowym.

Wiele urzędów, szczególnie samorządowych, nie chce ogłaszać otwartych konkursów ofert przed uchwaleniem budżetu przez radę miasta czy powiatu. Na przeszkodzie stoi bowiem obawa o zmianę jego dochodu. Na szczęście istnieją samorzady, które nie uważają tego za przeszkodę, dzięki czemu wiele projektów może być realizowanych wraz z rozpoczęciem nowego roku kalendarzowego.

Od momentu ogłoszenia konkursu organizacje mają co najmniej 21 dni na składanie swoich ofert realizacji zadania publicznego. Oczywiście urząd może wskazać dłuższy termin, ale – co ważne – nie może on być krótszy.

Wiele urzędów idzie z duchem czasu i nie wymaga składania dokumentów w wersji papierowej z mnóstwem załączników – nie istnieje zresztą podstawa prawna do odrzucenia oferty z powodu niedołączenia dodatkowych papierów. Coraz więcej urzędów pozwala złożyć ofertę już tylko w wersji elektronicznej za pomocą odpowiednich generatorów, co ułatwia i przyspiesza proces składania oraz weryfikacji wniosków. Organizacja dzięki temu może uniknąć jakichkolwiek błędów formalnych (np. niewypełnienia jakiegoś pola, niezaznaczenia czegoś) czy finansowych (wszystkie pozycje w kosztorysie przeliczają się same zgodnie z limitami określonymi w ogłoszeniu).

Wzór oferty, umowy i sprawozdania jest określany przez Przewodniczącego Komitetu ds. Działalności Pożytku Publicznego. Wzór oferty i sprawozdania pozostaje niezmienny, wzór umowy natomiast ma charakter ramowy, co oznacza, że można ją modyfikować (w tym uzupełniać), o ile będzie to zgodne z istotnymi postanowieniami umowy.

Po wpłynięciu ofert do urzędu następuje sprawdzenie, czy wszystkie z nich zostały złożone przez uprawnione do tego organizacje. W zależności od wytycznych w ogłoszeniu o konkursie weryfikuje się również kilka dodatkowych elementów ofert. Następnie do każdego konkursu powołuje się komisję. Zasady jej pracy są

ustanowione w programie współpracy pomiędzy danym samorządem a organizacjami pozarządowymi, o czym pisałem powyżej. Musi on być przyjęty do 30 listopada każdego roku. To w nim przedstawiciele trzeciego sektora powinni szukać informacji na temat sposobu wejścia w skład komisji konkursowej. Jej członkiem nie może być osoba powiązana z podmiotem, który złożył ofertę.

Warto wspomnieć, że komisja jest ciałem tylko opiniującym. Nie podejmuje żadnych decyzji, jedynie rekomenduje m.in. burmistrzowi, zarządowi powiatu czy województwa, jak powinny zostać podzielone środki finansowe. Ostateczna decyzja leży w rękach władz lokalnych. Mogą podzielić środki według swojego uznania albo zostawić wszystko w układzie zaproponowanym przez komisję. Jeśli decydenci nie szanują jej głosu, bardzo mało osób reprezentujących sektor obywatelski wyraża chęć udziału w jej pracach.

Gdy nastąpi już rozstrzygnięcie konkursu, organizacja otrzymuje informację o wysokości uzyskanej dotacji oraz o tym, czy musi dokonać aktualizacji złożonej oferty, co zdarza się dość często, ponieważ zwykle przyznaje się mniejsze środki, niż były wnioskowane, lub zmianie ulegają działania bądź rezultaty realizacji zadania publicznego zaplanowane przez oferenta.

Kolejny krok to podpisanie umowy na realizację zadania. Niestety, wiele organizacji nigdy umów nie czyta, nawet najważniejszych paragrafów, a jest to ważne dla bezproblemowej realizacji zadania. Co istotne, zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego środki z dotacji można zacząć wydawać dopiero od dnia podpisania umowy. Realizacja ustalonego zadania może upływać spokojnie pod warunkiem, że wszystkie rezultaty, działania oraz koszty zgadzać się będą z tymi zawartymi w ofercie. Dodatkowo zleceniobiorcy muszą zwracać uwagę na terminy w harmonogramie, by nie było od nich żadnych odstępstw. W ogłoszeniu konkursowym, a następnie w samej umowie znajdują się odpowiednie zapisy o tym, jakie przesunięcia można zrobić w kosztorysie bez dokonywania aneksu (okazuje się to pomocne w sytuacji, gdy koszty są inne niż te pierwotnie zaplanowane). Organizacje często zapominają, że zmiana wykraczająca ponad to, co jest dozwolone w umowie, wymaga poinformowania urzędu przekazującego środki na

realizację zadania. Ten albo potwierdzi tę zmianę, albo przygotowuje stosowny aneks.

Po zakończeniu zadania organizacja pozarządowa ma 30 dni na złożenie stosownego sprawozdania z jego realizacji. Opisuje się w nim wszystko, co się zadziało w trakcie prac, a także wskazuje ewentualnie odstępstwa. Urząd weryfikuje takie sprawozdanie. Nie ma na to terminu, gdyż żadne przepisy zewnętrzne nie wyznaczają daty rozliczenia zadania. Często jednak wewnętrzne regulacje nakazują pracownikom zakończyć rozliczanie środków finansowych do 28 lutego, ponieważ przekroczenie terminu 31 marca sprawia, że dotacja staje się zobowiązaniem samorządu i nie zgadza się we wskaźnikach realizacji zadań publicznych.

Jeżeli sprawozdanie nie zostaje złożone w terminie, urząd musi powiadomić o tym rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Zgłasza jednak nie organizację, lecz osoby, które podpisały umowę. Rzecznicy zazwyczaj umarzają sprawę, ale zdarza się, że nakładają np. zakaz pełnienia funkcji związanych ze środkami publicznymi do pięciu lat bądź karę finansową. Organizacje powinny zatem dbać o złożenie sprawozdania w terminie – wiele z nich jednak tego nie robi. Warto w tym miejscu wskazać, że jeżeli urząd uzna, że środki zostały wydatkowane niezgodnie z przeznaczeniem bądź działania lub rezultaty zadania są inne niż oczekiwane, to organizacja będzie musiała zwrócić pozyskane pieniądze, i to z odsetkami liczonymi od dnia przekazania dotacji.

Małe granty

Organizacje pozarządowe nie muszą czekać na ogłoszenie o konkursie na realizację zadania publicznego, ponieważ w każdej chwili mogą złożyć do urzędów samorządowych uproszczoną ofertę realizacji zadania, określoną wzorem Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego. Podkreślę – wyłącznie do urzędu gminy, starostwa powiatowego bądź urzędu marszałkowskiego, gdyż do urzędów rządowych (np. wojewodów czy ministerstw) tego typu ofert składać ustawowo nie można.

Realizacja zadania zgłoszonego we wskazanym wyżej trybie nie może trwać dłużej niż 90 dni, a koszt dotacji nie może przekroczyć 10 000 zł. Urząd może przekazać w taki sposób organizacjom pozarządowym maksymalnie 20% wszystkich środków przeznaczonych na konkursy dotacyjne. Następnie – po wpłynięciu oferty – ma maksymalnie siedem dni na zamieszczenie jej m.in. w Biuletynie Informacji Publicznej. Po kolejnych siedmiu dniach organ wykonawczy samorządu (np. wójt, zarząd powiatu) decyduje o tym, czy uznać celowość zadania i przyznać środki. Potem następuje podpisanie umowy, następnie realizacja zadania, a na końcu złożenie sprawozdania. Co ważne, jest to sprawozdanie uproszczone, zatem uzupełnia się je bardzo szybko.

Opisana powyżej ścieżka pozyskania środków na realizację zadania publicznego jest najmniej skomplikowana i ułatwiłaby realizację wielu zadań zleczanych przez samorządy organizacjom pozarządowym (zwłaszcza małym, działającym lokalnie). Szkoda, że istnieją tak duże ograniczenia w przyznawaniu dotacji w ten sposób.

Dodatkowe systemy zlecenia zadań

W 2010 r., podczas pierwszej dużej nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podjęta została decyzja, że docelowo wszystkie konkursy przeprowadzane przez organy administracji publicznej będą realizowane na podstawie zawartych w niej przepisów. Zlikwidowano wówczas odrębny tryb konkursu, opisany w ustawie o pomocy społecznej. Jednak już w tym samym roku w ustawie o sporcie wprowadzono możliwość, by samorząd mógł podjąć uchwałę, w której określi tryb przyznawania dotacji na działania z zakresu kultury fizycznej. Stworzyło to urzędowi możliwość wymyślania i wdrażania własnych wzorów dokumentów.

Długo nie trzeba było czekać na inny wyłom od zasad ogólnych. W 2015 r., kiedy przyjęto ustawę o zdrowiu publicznym, po raz kolejny wyłączono tryb konkursowy opisany w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i wręcz nakazano, by urząd organizujący konkurs dla organizacji pozarządowych zaczął

korzystać z trybu opisanego w tej właśnie ustawie. W związku z tym konkursy te nie mogą być zawężone wyłącznie do podmiotów trzeciego sektora, lecz powinny być otwarte na wszystkie podmioty zajmujące się zdrowiem. To oznacza, że organizacje pozarządowe dysponujące dużo mniejszym potencjałem oraz skromnymi zasobami mają często znacznie mniejsze szanse pozyskać dotacje w tym obszarze pożytku.

Obecnie obowiązuje jeszcze jeden tryb pozyskiwania środków na realizację zadań, z którego organizacje korzystają coraz częściej, wdrożony ustawą Prawo zamówień publicznych. W tym przypadku organizacje korzystają przede wszystkim ze zwolnienia z procedur, gdy oferta nie przekracza progu finansowania – kiedy urząd jest zmuszony ogłosić zapytanie bądź przetarg. Organizacje dostają wówczas od samorządu zlecenia o relatywnie niskiej wartości, np. na przygotowanie poczęstunków, przeprowadzenie szkoleń czy organizacje wyjazdów wakacyjnych. Jest to jeden z najprostszych sposobów realizacji jakiegoś zadania, gdyż rozlicza się go tylko fakturą. Oczywiście realizująca te zadania organizacja musi prowadzić odpłatną działalność pożytku publicznego lub działalność gospodarczą, przy czym organizacje o przychodach do 200 000 zł są zwolnione z podatku VAT. Środki otrzymuje się dopiero po wykonaniu zadania, natomiast dotację – w terminie do 30 dni od dnia zawarcia umowy.

Kontrola zadania

Każde zadanie publiczne może być skontrolowane przez urząd, zarówno w trakcie realizacji zadania, jak i w ciągu pięciu lat od jego zakończenia. Określonym w ustawie przedmiotem kontroli może być stopień:

1. realizacji zadania;
2. efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania;
3. prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania;
4. prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.

Nie jest to jednak katalog zamknięty, dlatego zakres kontroli może być szerszy.

Niemniej zazwyczaj kontrolowane są dwa elementy – sprawy księgowe i rezultaty wraz z działaniami. Dlatego trzeba zachować faktury potwierdzające wydatki poniesione w ramach zadania (wszystkie dokumenty księgowe: paragony z NIP-em, delegacje, listy płac czy rachunki do umów zleceń), opisane oraz zaksięgowane. Często urząd prosi o wyciąg z konta księgowego lub z uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów (w zależności od tego, jaki typ księgowości prowadzi organizacja). Zdarza się, że trzeba również przedłożyć wyciąg z rachunku bankowego, ale tu trzeba pamiętać, by dotyczyło to tylko kosztów zadania. W innym wypadku mogą zostać złamane przepisy RODO. Z kolei gdy zadanie jest kontrolowane pod kątem merytorycznym, przekłada się te dowody na rezultaty, które zostały wymienione w ofercie w tabeli „Dodatkowe informacje dotyczące rezultatów realizacji zadania publicznego”. Można więc powiedzieć, że to organizacja, pisząc ofertę, decyduje, co pokaże w trakcie kontroli. Urząd nie może wyjść poza to, co jest tam zawarte.

Jak stwierdzono wyżej, kontrola może zostać przeprowadzona – urząd nie musi skontrolować każdego zadania, którego realizację powierzył innemu podmiotowi i sfinansował. Często jednak urzędy zapominają, że tylko w trybie kontroli mogą otrzymać wszystkie dokumenty, zarówno księgowe, jak i merytoryczne. W ramowym wzorze umowy jest mowa o tym, że urząd „(...) ma prawo żądać, aby Zleceniobiorca(-cy), w wyznaczonym terminie, przedstawił(-ili) dodatkowe informacje, wyjaśnienia oraz dowody do sprawozdań, o których mowa w ust. 2–5. Żądanie to jest wiążące dla Zleceniobiorcy(-ców)”, lecz by żądać wyjaśnień, trzeba uznać, że coś w sprawozdaniu jest nie tak. To żądanie musi być zatem czymś uzasadnione. Niestety bardzo wiele urzędów – pomimo braku podstawy prawnej – cały czas żąda dokumentów księgowych do rozliczenia zadania. Gdy pytam, jaka jest podstawa prawna takiego postępowania, pada odpowiedź: „Zawsze tak było”.

Podsumowanie

System zlecania zadań organizacjom pozarządowym nie jest doskonały – ma już 20 lat i powinien zostać poddany ewolucyjnym zmianom. Kilka lat temu Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego powołał zespół do spraw zmiany Rozdziału II ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W jego skład weszli urzędnicy rządowi, samorządowi oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. Niestety, opracowany wówczas tekst nowelizacji utknął w szufladach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. A szkoda, bo znalazły się tam rozwiązania, które pozwoliłyby wyeliminować wiele obecnie funkcjonujących nieelocjonalnych rozwiązań.

Konieczne jest m.in. uelastycznienie terminu ogłaszania konkursów ofert na lata następne, ustanowienie, by środki na dotację były niewygasające (nie trzeba by ich wówczas wydawać koniecznie do 31 grudnia) oraz by można było refundować wydatki, tak jak środki unijne. Ponadto ważne jest, aby katalog elementów znajdujących się w ogłoszeniu o konkursie był zamknięty (to pozwoli uniknąć 20-stronicowych ogłoszeń). Trzeba też zwiększyć progi finansowe określone w małych grantach czy wpisać realne rozliczanie zadania po rezultatach. Liczba koniecznych do wprowadzenia rozwiązań jest większa, ale to główne kwestie, którymi w pierwszej kolejności należy się zająć.

Na koniec chciałbym jeszcze podkreślić, że konieczna jest zmiana rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego, aby wreszcie oferta, umowa oraz sprawozdanie były ze sobą spójne. Dziś bowiem te trzy podstawowe dokumenty w żaden sposób nie łączą się ze sobą i nic z nich nie wynika. Zupełnym marzeniem jest, by do otwartych konkursów ofert używać uproszczonego trybu, aby dla wszystkich organizacji stworzyć podobne, przyjazne warunki składania ofert i rozliczania środków pozyskanych w konkursach. Mam nadzieję, że wskazane wyżej propozycje zmian zostaną wprowadzone i staną się nowym standardem regulującym ważny wymiar działalności podmiotów trzeciego sektora.



Andrzej Rybus-Tołoczko – administratywista, przez 10 lat pracował w urzędach samorządowych i rządowych. Od blisko 25 lat działa w sektorze pozarządowym. Jest prezesem Fundacji Instytut ART. Szkoli w całej Polsce przedstawicieli organizacji pozarządowych i urzędów z ofert realizacji zadań publicznych, pozyskiwania środków, ochrony danych osobowych, zmian w prawie, wprowadzania narzędzi partycypacyjnych. Pracuje w szkole policealnej, gdzie prowadzi zajęcia z prawa administracyjnego. Jest członkiem prezydium Komisji Dialogu Społecznego ds. Edukacji przy urzędzie m.st. Warszawy, członkiem Rady Metropolitalnej, wieloletnim współprzewodniczącym Mazowieckiej Rady Działalności Pożytku Publicznego przy Marszałku Województwa Mazowieckiego oraz przewodniczącym Konwentu Wojewódzkich Rad Działalności Pożytku Publicznego.

Transparentność w sprawozdawczości organizacji pożytku publicznego

Organizacje pozarządowe, czyli fundacje, stowarzyszenia oraz inne podmioty działające w sferze pożytku publicznego, takie jak kluby sportowe czy kościelne osoby prawne, towarzyszą nam na każdym kroku. Prowadzą zajęcia sportowe dla dzieci i młodzieży, opiekują się zwierzętami, wystawiają przedstawienia teatralne, pomagają osobom starszym, chorym czy niepełnosprawnym. Realizują te przedsięwzięcia ze środków finansowych pozyskanych z różnych źródeł – dotacji, składek członkowskich, darowizn, opłat od odbiorców swoich działań, zbiorów publicznych, 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych, działalności gospodarczej itp. Niektóre bardzo szczegółowo informują o swojej działalności i sytuacji finansowej – każdy może się zapoznać ze sprawozdaniami z działalności oraz finansowymi, a także różnymi raportami zamieszczonymi na ich stronach internetowych. Inne natomiast robią to tak ogólnie, że nie sposób stwierdzić, jak wygląda ich działalność i na co przeznaczają posiadane środki finansowe. O części organizacji nie ma w sieci internetowej żadnych informacji. Jeśli organizacja pozarządowa nie prowadzi działalności gospodarczej, możemy nawet nie mieć możliwości zapoznania się z jej sprawozdaniem finansowym, gdyż sprawozdania finansowe, które organizacje przekazują do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, nie są upubliczniane.

Organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego mogą uzyskać status organizacji pożytku publicznego, jeśli złożą do sądu rejestrowego wnioszek i spełnią warunki dotyczące organizacji pożytku publicznego, określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹. Bycie organizacją pożytku publicznego wiąże się nie tylko z przywilejami, z których najważniejszym dla większości organizacji jest możliwość otrzymania 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych, ale także z obowiązkami – przede wszystkim z terminowym zamieszczaniem sprawozdań w bazie sprawozdań organizacji pożytku publicznego, prowadzonej obecnie przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Wypełnienie tego zobowiązania jest ściśle powiązane z uwzględnieniem organizacji w wykazie organizacji pożytku publicznego uprawnionych do otrzymania 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych.

Trochę historii, czyli od czego to się zaczęło

Wymóg sporządzania sprawozdania finansowego oraz sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji, przekazywania ich do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a także podawania ich do publicznej wiadomości w sposób umożliwiający zapoznanie się z tymi sprawozdaniami przez zainteresowane podmioty ustawodawca wprowadził dwie dekady temu, czyli od początku obowiązywania ustawy. Kilka lat później, bo w 2007 r., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dało organizacjom możliwość zamieszczania sprawozdań na swojej stronie, gdyż nie wszystkie miały własną. Organizacje przesyłały te dokumenty w różnych formatach – .pdf, .doc, .xls, .jpg czy .tiff. W 2010 r. ustawodawca doprecyzował, że upublicznienie sprawozdań polega również na zamieszczeniu ich przez organizację na swojej stronie internetowej, a także określił

¹ Art. 20 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

termin przekazania sprawozdań Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej – 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego.

Dużym krokiem ku transparentności w sprawozdawczości organizacji pożytku publicznego było stworzenie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej internetowej bazy sprawozdań organizacji pożytku publicznego, gdzie od 2012 r. organizacje zaczęły zamieszczać sprawozdania. Począwszy od sprawozdań za 2011 r., organizacja pożytku publicznego jest zobowiązana do publikacji tam sprawozdania merytorycznego z działalności oraz zatwierdzonego sprawozdania finansowego za rok poprzedni. Taka zmiana była możliwa dzięki wprowadzeniu tego wymogu do ustawy, a także ujednoczeniu terminu zamieszczania sprawozdań (do 15 lipca). Jedynie w przypadku organizacji z rokiem obrotowym innym niż kalendarzowym – np. jak rok szkolny czy akademicki – został jeszcze utrzymany termin 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego. W 2015 r. zmieniono to jednak na jeden termin, tj. do 30 listopada, obowiązujący wszystkie organizacje mające rok obrotowy inny niż kalendarzowy (a takich jest nieco ponad 100). Z jednej strony wyeliminowało to ewentualne niedogodności związane z przygotowaniem na 30 listopada wykazu organizacji pożytku publicznego uprawnionych do otrzymania 1,5% (wówczas 1%) podatku dochodowego od osób fizycznych w roku następnym oraz doprowadziło do tego, że organizacje szybciej upubliczniły swoje sprawozdania, a nie – jak to czasami bywało – ponad rok po zakończeniu roku obrotowego. Z drugiej – skróciło niektórym organizacjom czas określony w ustawie o rachunkowości na zatwierdzenie sprawozdania finansowego (sześć miesięcy od dnia zakończenia roku obrotowego). Od ponad dekady sprawozdania organizacji pożytku są dostępne dla wszystkich zainteresowanych w bazie sprawozdań organizacji pożytku publicznego, znajdującej się od 2018 r. na stronie internetowej Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego – www.niw.gov.pl.

Co znajdziemy w sprawozdaniach?

Organizacje pożytku publicznego zamieszczają w bazie sprawozdań dwa rodzaje sprawozdań – zatwierdzone sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie merytoryczne z działalności. Sprawozdanie finansowe przygotowują zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości według załącznika nr 1 albo załącznika nr 6 do tej ustawy. Ten drugi uwzględnia specyfikę organizacji pozarządowych i jest dla nich przeznaczony. Niewielka część organizacji, mających formę np. spółki akcyjnej czy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, może skorzystać ze wzorów według załączników nr 4 (jednostki mikro) i nr 5 (jednostki małe). Każde sprawozdanie finansowe składa się z co najmniej czterech części: wprowadzenia do sprawozdania finansowego, bilansu, rachunku zysków i strat oraz informacji dodatkowej. Organizacje, które mają obowiązek badania sprawozdania finansowego, zamieszczają jeszcze rachunek przepływów pieniężnych oraz zestawienie zmian w kapitale własnym. Sprawozdanie merytoryczne sporządzają natomiast zgodnie ze wzorami zawartymi w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego². Organizacje, których całkowity przychód za dany rok sprawozdawczy wyniósł do 100 000 zł, wypełniają uproszczone sprawozdanie merytoryczne, a pozostałe – sprawozdanie merytoryczne pełne. W sprawozdaniu merytorycznym podają dane zarówno opisowe, jak i finansowe. Muszą przedstawić, na czym polegała ich działalność pożytku publicznego w roku sprawozdawczym, jaką działalność prowadziły (nieodpłatną pożytku publicznego, odpłatną pożytku publicznego, działalność gospodarczą), jakie miały przychody i koszty w rozbiciu na poszczególne działalności, jakie były źródła ich przychodów, jakie były ich przychody i koszty z 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych i na co przeznaczyły te środki. Oprócz tego wskazują, czy i z jakich korzystały uprawnień (np. zwolnień podatkowych), ilu

² Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. poz. 2061).

mają członków (o ile nie są fundacją, spółką akcyjną bądź spółką z ograniczoną odpowiedzialnością), ile osób zatrudniały i w jakiej formie, czy angażowały wolontariuszy, a jeśli tak, to ilu i na jaki czas (to ostatnie dotyczy jedynie sprawozdania merytorycznego pełnego), jak kształtowały się wynagrodzenia w organizacji (mniej szczegółowe dane organizacje podają w uproszczonym sprawozdaniu merytorycznym), czy otrzymały środki od organów administracji publicznej, a jeśli tak, to na jakie zadania, czy i jakie realizowały zamówienia publiczne. Na samym końcu organizacje z przychodem powyżej 100 000 zł informują o spółkach, w których mają co najmniej 20% udziałów, oraz o fundacjach, których są fundatorami, natomiast wszystkie organizacje – o kontrolach przeprowadzonych u nich przez organy administracji publicznej.

Pomimo że pomiędzy poszczególnymi polami w sprawozdaniach są wprowadzone zależności, aby uniemożliwić podanie niepoprawnych danych, niektóre organizacje niestarannie wypełniają sprawozdania i nie biorą pod uwagę tego, że te dokumenty są publicznie dostępne oraz stanowią ich wizytówkę. Niejednokrotnie możemy natknąć się na wykropkowane miejsca czy powielone fragmenty tekstu. Świadczy to o tym, że część organizacji uważa sprawozdawczość za przykry obowiązek, a nie możliwość pokazania swojej dotychczasowej działalności i zachęcenia darczyńców do przekazania darowizn, a podatników do zrobienia odpisu 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych.

Baza sprawozdań organizacji pożytku publicznego i co dalej?

Jak widać, organizacje w swoich sprawozdaniach prezentują szeroki wachlarz danych, których przeanalizowanie pozwala zapoznać się z prowadzoną działalnością i sytuacją organizacji w konkretnym roku sprawozdawczym. Z pewnością większość organizacji nie zamieściłaby sprawozdań w bazie sprawozdań organizacji pożytku publicznego, jeśli nie miałyby tego obowiązku, którego niewypełnienie albo wypełnienie po terminie skutkuje brakiem możliwości

uzyskania od podatników 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych, a brak wypełnienia – utratą statusu organizacji pożytku publicznego. Obecnie tylko organizacje pożytku publicznego, których jest ponad 10 000, są zobowiązane do takiej transparentności. Trzeba tutaj jednak zwrócić uwagę na jeden niezwykle istotny aspekt. Organizacja pozarządowa, która jest organizacją pożytku publicznego, musi to samo sprawozdanie finansowe przekazywać w różnych formatach do różnych instytucji. Organizacja prowadząca działalność gospodarczą wysyła to sprawozdanie w wersji elektronicznej w strukturze logicznej do Krajowego Rejestru Sądowego, natomiast organizacja nieprowadząca takiej działalności – do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Jeśli organizacja ma status organizacji pożytku publicznego, musi to sprawozdanie finansowe zamieścić również w bazie sprawozdań organizacji pożytku publicznego poprzez wygenerowanie i wypełnienie odpowiednich formularzy online. Nie ma możliwości dodania pliku w strukturze logicznej. Dla większości organizacji stanowi to duże utrudnienie. Dodatkowo fundacje przekazują co roku sprawozdania z działalności do właściwego ministra (są zwolnione z tego obowiązku, mają status organizacji pożytku publicznego i zamieszczają sprawozdania w bazie sprawozdań organizacji pożytku publicznego), a stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje społeczne – co dwa lata sprawozdania z działalności do Głównego Urzędu Statystycznego.

Na problem związany z dużym obciążeniem sprawozdawczym organizacji już dawno zwróciło uwagę środowisko pozarządowe, a Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego rozpoczął prace nad systemem sprawozdawczym obejmującym wszystkie organizacje pozarządowe. Dzięki temu rozwiązaniu organizacje tylko w jednym miejscu publikowałyby sprawozdania, które byłyby dostępne zarówno dla zainteresowanych osób, jak i instytucji. Pozwoliłoby to na zebranie w jednej publicznej bazie danych merytorycznych oraz finansowych na temat organizacji pozarządowych. Zyskałyby na tym organizacje, gdyż musiałyby tylko w jednej internetowej bazie upublicznić swoje sprawozdania. Poza tym potencjalny darczyńca czy podatnik szybciej i łatwiej mógłby dotrzeć do rzetelnych informacji dotyczących konkretnej organizacji. Z danych zawartych

w bazie sprawozdań organizacji pożytku publicznego wynika, że blisko 27% łącznej kwoty przychodów organizacji, które zamieściły sprawozdania za 2021 r. w tej bazie³, pochodzi z darowizn i zbiorów publicznych, chociaż badania Stowarzyszenia Klon/Jawor pokazują, że generują one „jedynie 7% wartości budżetu wszystkich organizacji pozarządowych”⁴.



Martyna Leciak – kierownik Biura Organizacji Pożytku Publicznego Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Pracowała w Urzędzie m.st. Warszawy, gdzie zajmowała się współpracą z organizacjami pozarządowymi oraz konsultacjami z mieszkańcami. W wolnym czasie angażuje się w działania wolontariackie.

³ Stan na 23 lutego 2023 r.

⁴ J. Bednarek, B. Charycka, M. Gumkowska, *Ufamy, ale... Polki i Polacy o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2023*, Warszawa 2023, s. 31.

Czy wytworzyła się superliga organizacji pożytku publicznego, a jeśli tak, to jakie są tego konsekwencje?

Wprowadzenie

Gdy zaproponowano mi napisanie artykułu z okazji 20-lecia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na przedstawiony w tytule temat, uznałam tak postawione pytanie za wydumane, z gatunku tych, których w sektorze pozarządowym nikt sobie – już? jeszcze? – nie zadaje, szkoda więc czasu mojego i Czytelników. Stwierdziłam jednak, że okrągła rocznica najważniejszej ustawy regulującej działalność organizacji pozarządowych to dobry moment nie tylko na świętowanie, ale także na nieco głębszą refleksję nad tym, co nie do końca się udało. Mam tu na myśli organizacje pożytku publicznego (dalej także jako: „OPP”). Choć sama ich idea była naprawdę dobra oraz bardzo potrzebna sektorowi pozarządowemu w pierwszych dekadach jego rozwoju w nowej politycznej i społecznej rzeczywistości, to już jej przełożenie na prawo, a zwłaszcza późniejsza praktyka (nie)stosowania tego prawa zgodnie z intencjami ustawodawcy sprawiły, że właściwie niewiele by zmieniło całkowite zlikwidowanie specjalnego statusu OPP i zrównanie w przywilejach wszystkich organizacji pozarządowych. Moim zdaniem byłoby to nawet sprawiedliwe, bo nie widzę dzisiaj żadnego racjonalnego uzasadnienia dla utrzymywania prawnej formuły organizacji pożytku publicznego, która w zamyśle jej twórców

miała stanowić elitę organizacji pozarządowych, ale w praktyce owa elitarność jest tylko pozorna, natomiast podział organizacji pozarządowych na „ligę” oraz „superligę” – czysto fikcyjny. A ponieważ nic tak nie psuje państwa (i nie demoralizuje obywateli) jak utrzymywanie prawnej fikcji, bardzo bym chciała, żeby odbyła się wreszcie poważna i szeroka dyskusja o stanie sektora i o tym, co zrobić z jego patologiami, do których zaliczam m.in. niektóre zjawiska specyficzne dla organizacji pożytku publicznego. Dwadzieścia lat to wystarczająco długo, żeby móc dobrze zidentyfikować ułomności systemu i spróbować go naprawić poprzez zlikwidowanie sztucznego podziału na organizacje „zwykłe” i „elitarne” albo wprowadzenie takich zmian, które sprawią, że te „elitarne”, obdarzone specjalnymi przywilejami, zaczną na nazywanie ich „elitą” w pełni zasługiwać.

Nie jestem już jednak tak naiwna, żeby wierzyć w taką dyskusję, nawet jeśli miałyby prowadzić do jakichkolwiek zmian, a nie być tym, czym będzie ten mój tekst, czyli jałowym narzekaniem. Jej stawka byłaby bowiem zbyt wysoka, by ktoś miał odwagę zaryzykować gniew interesariuszy częściowo patologicznego systemu. I żeby nie zostać źle zrozumianą – artykuł ten nie jest wymierzony w same organizacje pożytku publicznego. Chcę jedynie pokazać, że posiadanie statusu organizacji pożytku publicznego niekoniecznie oznacza, iż taka organizacja spełnia jakieś wyższe standardy i z założenia musi być skuteczniejsza, uczciwsza oraz „pożyteczniejsza” niż organizacja nieposiadająca takiego statusu.

Gdy 20 lat temu do polskiego prawa wprowadzono organizacje pożytku publicznego, zakładano, że będzie to prawdziwa elita sektora pozarządowego – bardzo uprzywilejowana, ale zasłużona, wyznaczająca przy tym standardy innym organizacjom do niej aspirującym. Status organizacji pożytku publicznego oraz wynikające z niego przywileje (w tym ten najbardziej pożądanym, czyli możliwość ubiegania się o 1% podatku dochodowego od osób fizycznych) miały bowiem otrzymywać tylko organizacje spełniające wyśrubowane kryteria – przede wszystkim działające na rzecz dobra publicznego, mające w statucie zapisy zapobiegające nadużyciom, rzetelnie rozliczające się ze swojej działalności oraz powierzonych im środków

poprzez szczegółowe i jawne sprawozdania merytoryczne i finansowe oraz posiadające wewnętrzne organy kontroli pilnujące na bieżąco wysokich standardów działania. Intencją pomysłodawców było zatem faktycznie stworzenie swoistej superligi o dość wysokim progu wejścia i równie wysokiej cenie utrzymania się w niej, co miało gwarantować, że z przywilejów przewidzianych dla jej graczy korzystać będą naprawdę najlepsi. Dziś można już chyba głośno przyznać, że niewiele z tej idei wyszło, bo choć status organizacji pożytku publicznego gwarantuje jego posiadaczom dostęp do całkiem realnych przywilejów, nie wiąże się z żadnymi realnymi obowiązkami, które stawiałyby taką organizację wyżej niż dowolną inną. Co zatem poszło nie tak i czy po 20 latach budowania oraz utrwalania niesprawnego systemu jest on jeszcze do zreformowania?

Podstawowym problemem organizacji pożytku publicznego, jako przełożonej na język prawa idei utworzenia superligi organizacji pozarządowych, jest brak równowagi między przyznanymi im dużymi przywilejami, w tym prawem do „przejmowania” 1,5% należnych państwu podatków, a naprawdę skromnymi wymaganiami, jakie trzeba spełnić, by z nich skorzystać. Status organizacji pożytku publicznego może bowiem – po spełnieniu kilku wymogów czysto formalnych i często pozostających tylko na papierze – uzyskać praktycznie każda działająca 2 lata organizacja, a z kluczowego dla większości przywileju ubiegania się o 1,5% podatku może skorzystać nawet organizacja czy instytucja nieposiadająca tego statusu i niepełniająca nawet tych minimalnych wymogów niezbędnych do jego uzyskania. Co więcej, niechęć kolejnych rządów do uregulowania patologii subkont sprawiła, że w praktyce z prawa do pozyskiwania 1,5% podatku, który powinien trafiać do wspólnej kasy i służyć realizacji zadań publicznych, korzystają nawet osoby fizyczne. Prawie wszystkie obowiązki organizacji pożytku publicznego są bowiem albo wyłącznie formalne, albo – z różnych powodów – całkowicie nieweryfikowalne.

Organizacje pożytku niepublicznego

„Organizacja pożytku publicznego prowadzi działalność pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności, lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa” – tak zapisano w ustawie. A jak w praktyce to wygląda? Jako że w innym miejscu ustawy „działalność pożytku publicznego” została zdefiniowana tak szeroko, że mieści się w niej wszystko, w swojej ponad 25-letniej praktyce szkoleniowo-doradczej zetknęłam się tylko z jedną organizacją, która nie mieściła się w żadnej z ustawowych sfer pożytku publicznego, i to wyłącznie dlatego, że jej fundator szczerze zdefiniował cel swojej organizacji – spełnienie wymogu prowadzenia przez 2 lata działalności pożytku publicznego jest łatwą do przejścia formalnością. Ale już tego, czy działalność aspirującej do elity organizacji jest prowadzona „na rzecz ogółu społeczeństwa lub grup wyodrębnionych ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową”, sądy rejestrowe nie biorą pod uwagę i nawet nie próbują weryfikować. Co jest nawet zrozumiałe, zważywszy na ich duże obciążenie sprawami oraz niechęć do brania na siebie roli recenzenta społecznej użyteczności danej organizacji. W efekcie status organizacji pożytku publicznego wcale nie stanowi dobra tak trudno dostępnego, żeby można było mówić o jakiegokolwiek elitarności. Wystarczy przez dwa lata robić cokolwiek i wprowadzić do statutu kilka formalnych zapisów, żeby móc status OPP otrzymać. Na liście organizacji ze statusem OPP znajdziemy nawet stowarzyszenia zrzeszające osoby żyjące z prowadzenia pseudohodowli psów udających rasowe, a przecież nie działają one na rzecz ogółu społeczeństwa. Ich działalność, polegającą na czysto komercyjnym i często nieodpowiedzialnym rozmnażaniu zwierząt, można uznać wręcz za społecznie szkodliwą. Jak widać, papier wszystko przyjmie. Nawet taką działalność można atrakcyjnie przedstawić, przypisując ją do odpowiedniej sfery pożytku publicznego. Ale konia z rzędem temu, kto umiałby wskazać korzyści społeczne z tego, że państwo rezygnuje z 1,5% podatku na rzecz organizacji prowadzącej komercyjną, etycznie wątpliwą działalność.

„Organizacja pożytku publicznego może prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie jako dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego” – to kolejny wymóg stawiany organizacjom pożytku publicznego (choć w zasadzie powinien dotyczyć każdej organizacji pozarządowej, jeśli korzysta z jakichkolwiek ulg czy przywilejów). Na etapie aplikowania o status OPP jest tylko deklaracja w statucie, ale ani na etapie ubiegania się o status OPP, ani później, gdy już z dobrodziejstw tego statusu w pełni się korzysta, nie da się tego w żaden sposób zweryfikować, bo nikt nigdy nie określił, co to znaczy „działalność dodatkowa” i jak można to ocenić. Sięgnęłam do sprawozdania merytorycznego wspomnianej wcześniej organizacji zrzeszających pseudohodowle. Wykazała ona ponad 1 55 000 zł straty na prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, co pochłonęło blisko 1/3 wszystkich jej przychodów z nieodpłatnej działalności pożytku publicznego. I jest to nawet uzasadnione charakterem tej konkretnej organizacji, która zarabia na prowadzeniu oraz obsłudze rejestru komercyjnych pseudohodowli. Tylko czy na pewno powinna to robić jako organizacja pożytku publicznego, korzystając z przywilejów przewidzianych dla organizacji, z których pożytek ma ktoś więcej poza osobami zarabiającymi w niej i na niej? Jak można utrzymać status organizacji pożytku publicznego ze wszystkimi wynikającymi z niego przywilejami, jeśli z publicznie dostępnego sprawozdania wynika, że działalność (formalnie) pożytku publicznego finansuje gigantyczne straty na działalności gospodarczej?

Organizacje pożytku prywatnego

1 proc. stał się terenem walki organizacji pożytku publicznego o setki milionów złotych. W ubiegłym roku 43 proc. podatników przekazało im 457 mln zł, a do wzięcia jest jeszcze kilkaset milionów. Organizacje wymyślają nowe sposoby, aby tylko zgarnąć dla siebie jak największy kawałek tortu. Niestety, coraz więcej pieniędzy trafia na indywidualne subkonta, a nie na działania statutowe organizacji OPP.

Tak alarmował portal Niepełnosprawni.pl już 10 lat temu w artykule *Sprywatyzowany użytek publiczny*, w którym wypowiedziało się kilkoro przedstawicieli organizacji prowadzących takie subkonta, ale mających świadomość, że są one wypaczeniem idei organizacji użytku publicznego.

Wiele rachunków odrzucamy, choć narażamy się rodzicom, którzy mają o to pretensje. Nie zgadzamy się jednak na pokrycie zakupu mebli czy korzystania przez rodzinę ze SPA. Pomimo że prowadzimy subkonta, jesteśmy zdania, że środki z 1 proc. powinny wspierać organizacje pozarządowe i ich projekty statutowe, a subkonta powinny być zniesione. Spowodowały, że idea poszła w niewłaściwą stronę. Trzeba to naprawić, zanim będzie za późno.

Tak mówiła Ewa Suchcicka ze Stowarzyszenia Rodzin i Opiekunów Osób z Zespołem Downa „Bardziej kochani”. I nie był to głos odosobniony. Także moje doświadczenie w pracy z organizacjami wskazuje, że środki gromadzone przez OPP na subkontach ich podopiecznych są przez tych podopiecznych traktowane jako ich własne zasoby do dowolnego wykorzystania, a organizacje prowadzące subkonta mają duży problem z bezkonfliktowym wyegzekwowaniem swojego prawa (i obowiązku!) kontrolowania sposobu wykorzystania tych środków. O tym, że subkonta stanowią największą patologię systemu, mówi się od wielu lat, ale nie ma odważnych decydentów – i raczej tacy już się nie znajdują – którzy wzięliby na siebie gniew tysięcy beneficjentów tej utrwalanej latami patologii. Na pewno nie pomaga też fakt, że także organizacje prowadzące subkonta wcale nie mają interesu w ograniczeniu nadużyć, bo wiele z nich żyje z pośrednictwa w przekazywaniu 1,5%. Część pobiera naprawdę sporą prowizję od każdej złotówki wpływającej na takie subkonto, co jest wątpliwe prawnie (taka prowizja ma bowiem charakter swoistej opłaty za prowadzenie rachunku, jest więc czymś w rodzaju sprzedaży usługi) i sprzeczne z pierwotną ideą organizacji użytku publicznego. W założeniu miały one przecież

pozyskiwać 1,5% podatku na swoją działalność pożytku publicznego, a nie pośredniczyć za odpowiednią prowizją w przekazywaniu tych środków od jednej osoby fizycznej do drugiej. Grono zainteresowanych utrzymywaniem subkontowej patologii jest zatem tak szerokie, liczne oraz wpływowe, że żadnej realnej poprawy bym się tu nie spodziewała. Jedyne zmiany, jakich się należy spodziewać, to dalsze upowszechnianie się systemu prowizji (obecnie nie wszystkie organizacje pożytku publicznego je stosują) i ich wzrost, żeby zrekompensować organizacjom pożytku publicznego fakt, że nie mają dużych szans w konkurowaniu o 1,5% z samymi potrzebującymi i jedyny sposób na zebranie środków na swoją działalność statutową to właśnie pobieranie prowizji od pieniędzy zbieranych dla innych. Niestety, organizacje nieprowadzące subkont będą często z góry na przegranej pozycji, zwłaszcza jeśli prowadzą działalność bardziej „abstrakcyjną” niż wspieranie osób najbardziej potrzebujących. Jeśli do tego dodamy fakt, że dla wielu z nas przekazywanie 1,5% swojego podatku w zupełności wystarcza do zaspokojenia potrzeby robienia czegoś dla innych, jasne powinno być, że system 1,5% wymaga poważnej refleksji.

„Wydaje się, że jeśli szybko nie nastąpią jakieś zmiany, czekają nas kolejne wypaczenia. Za kilka lat możemy znaleźć się w sytuacji, że Polacy przestaną przekazywać 1 proc. na organizacje pozarządowe, a wyłącznie na indywidualne subkonta, które powstają jak grzyby po deszczu. Skutki tego mogą być nieodwracalne i przynieść straty społeczne” – czytam w cytowanym już artykule sprzed 10 lat i mogę tylko ubolewać, że po całej dekadzie jesteśmy ciągle w tym samym miejscu z naszymi mądrościami, a tylko patologie mają się dobrze.

Fikcja wyższych standardów

„Organizacja pożytku publicznego ma statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego i niepodlegający mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru” – intencją tego zapisu było wymuszenie na organizacjach

ubiegających się o status organizacji pożytku publicznego powołania wewnętrznego organu pilnującego przestrzegania prawa i standardów. To miało gwarantować rzetelne oraz uczciwe zarządzanie środkami powierzonymi organizacji. Wymóg znalezienia dwóch niespokrewnionych z prezesem osób, które pozwolą się wpisać do organu nadzoru organizacji, nie stanowi jednak żadnego wyzwania. Zwłaszcza że przecież nikt nie wymaga (i nie jest w stanie łatwo tego sprawdzić), aby ten organ faktycznie działał, spełniając wyznaczoną mu rolę gwaranta, że organizacja obdarzona ogromnymi przywilejami nie sprzeniewierzy powierzonych jej środków, także tych pochodzących z 1,5% podatku. Fundacja Kidprotect, której założyciel i wieloletni prezes został kilka lat temu prawomocnie skazany za wyprowadzenie ze swojej fundacji dziesiątek tysięcy złotych, posiadała status OPP, miała wewnętrzny organ kontroli składający się z osób o odpowiednim autorytecie, ale wielomiesięczny proceder wyprowadzania fundacyjnych pieniędzy jakoś im umknął, bo żadne przepisy nie wymagają wprowadzenia wewnętrznych procedur realnie zapobiegających nadużyciom. W fundacji o jednoosobowym zarządzie prezes może niemal wszystko, zwłaszcza jeśli w organie nadzoru ma osoby jedynie „zasiadające”, pozbawione kompetencji niezbędnych do realnego kontrolowania prawidłowości funkcjonowania organizacji, a często i bez woli, aby wypełniać swoją rolę. W tym konkretnym przypadku zresztą można było wcześniej się zorientować, że coś może być nie tak, fundacja bowiem nie złożyła obowiązkowego sprawozdania OPP. Ale jedyne, co wobec tego mógł zrobić minister kontrolujący organizacje pożytku publicznego, to usunięcie fundacji z listy uprawnionych do 1,5% podatku i wszczęcie z urzędu procedury sądowego pozbawienia jej tego statusu. Niestety, nawet tamta sprawa – wyjątkowo spektakularna, bo dotyczyła osoby publicznej oraz organizacji naprawdę zasłużonej – nie stała się przyczynkiem do rozważań, czy i jak można podobnym sytuacjom systemowo przeciwdziałać.

Ustawowe wymagania wobec organizacji pożytku publicznego są wbrew pozorom niewygórowane, ale też w dużej mierze nieweryfikowalne, bo nawet nie wiadomo, kto chciałby (i umiałby) to robić. Wewnętrzny organ kontroli nie zawsze chce oraz potrafi

rzetelnie nadzorować sposób zarządzania organizacją. Państwo umie i często nawet chce kontrolować organizacje, ale zazwyczaj wtedy, gdy ma jakąś polityczną agendę, a sama kontrola jest formą „dyscyplinowania” niewygodnej organizacji, nie pilnowania standardów. Może więc należałoby wprowadzić jakąś formę samoregulacji sektora pozarządowego? Takie rozwiązanie byłoby pewnie najłatwiejsze do zaakceptowania jeszcze kilka lat temu, nie mam jednak pewności, czy dzisiaj jest możliwe do przeprowadzenia. Sektor pozarządowy jest dużo bardziej politycznie podzielony niż kiedyś i trudno mi sobie wyobrazić inicjatywę mogącą zgromadzić wszystkich kluczowych graczy wokół samoregulacji, która byłaby formą podnoszenia standardów, a nie sposobem na środowiskowe rozliczenia, piętnowanie oraz wykluczanie. Nie jestem w tej sprawie optymistką.

Próba podsumowania

Wbrew założeniom oraz pozorom organizacje pożytku publicznego nie stanowią prawdziwej elity sektora pozarządowego, jeśli za elitę uważamy grupę o wyjątkowych predyspozycjach, wartościach i standardach. Wiele organizacji pozarządowych nieposiadających statusu organizacji pożytku publicznego przestrzega standardów dużo wyższych niż te wymagane od nich, a wiele organizacji pożytku publicznego nie przestrzega nawet bardzo podstawowych standardów, jakich powinniśmy oczekiwać od każdej organizacji pozarządowej. Status OPP nie jest zatem żadnym certyfikatem jakości, lecz jego iluzją, co samo w sobie już jest szkodliwe, bo przekierowuje zaufanie społeczne na organizacje, które być może na to zaufanie nie zasługują.

Organizacje pożytku publicznego niewątpliwie są bardzo uprzywilejowane względem pozostałych organizacji, przy czym to uprzywilejowanie wynika jedynie z wypełnienia pewnych, często wyłącznie papierowych formalności, a nie ze szczególnej roli w społeczeństwie. Z uwagi zaś na ten szczególny przywilej, jakim jest dostęp do 1,5% podatku, mogą być wręcz szczególnie podatne

na patologię, umożliwiając przekierowanie dużych środków na cele inne niż te faktycznie służące ogółowi społeczeństwa.

Jednak największy problem stanowi całkowita jałowość każdej dyskusji na temat OPP, bo ten dysfunkcyjny system został przez ostatnie 20 lat tak mocno zakonserwowany, że to, co było podnoszone już 10 lat temu i jest podnoszone dzisiaj, będzie zapewne także tematem rocznicowych refleksji za kolejną dekadę. O ile oczywiście nie zdążymy się już całkiem pogodzić z tym, jak bardzo nam się nie udało cenna, obiecująca idea utworzenia elity sektora pozarządowego.



Katarzyna Sadło – trenerka i konsultantka z 25-letnim doświadczeniem w pracy z organizacjami pozarządowymi. Specjalizuje się w prawnych i etycznych aspektach funkcjonowania organizacji. Była prezeską Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, obecnie członkini zarządu Fundacji dla Polski i członkini komisji rewizyjnej Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Asesorka w konkursach grantowych. Autorka publikacji poradniczych, felietonistka portalu NGO.pl.

Organizacje pozarządowe wobec kryzysu uchodźczego – czy podczas działań pomocowych wykorzystywały możliwości ustawy, czy też działały obok nich?

Dwa kryzysy

Ostatnie cztery lata były okresem ogromnych wyzwań i jednocześnie sprawdzianem dla m.in. polskich organizacji pozarządowych. Najpierw pandemia COVID-19, która na początku zamknęła nas w domach, ale jednocześnie – paradoksalnie – wyzwoliła w nas niezwykłą kreatywność. Oprócz działań pomocowych powstały wówczas tysiące nowych, cennych inicjatyw. W tym czasie wiele stowarzyszeń oraz fundacji uruchomiło nowe strony internetowe, wydało publikacje w mediach społecznościowych. Widzieliśmy, jak szybko wzrastały nasze umiejętności w zakresie posługiwania się komunikatorami, tworzenia prezentacji multimedialnych czy nawet obsługi... maszyn do szycia.

Po dwóch latach od rozpoczęcia pandemii nastąpił kolejny, ważniejszy sprawdzian – wybuch wojny w Ukrainie, który pokazał największy zryw społeczny w wolnej Polsce. Jego skala nie byłaby tak ogromna, gdyby nie udział i zaangażowanie organizacji pozarządowych. To one błyskawicznie podjęły działania na wsiach, w miasteczkach, miastach i na granicy. Organizacje wyprzedziły samorządy, służby państwowe i władze na różnych szczeblach. Były wyjątki, ale one potwierdzały regułę. Bez zaangażowania społecznego nie udałooby się przyjąć milionów uchodźców.

W kontekście przedstawionych wydarzeń 20-lecie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej także jako: „ustawa”) jest dobrym powodem do oceny efektów jej obowiązywania. Warto się zastanowić, czy organizacje pozarządowe wykorzystywały ostatnie dekady na rozwój i zdały egzamin podczas kryzysu uchodźczego, czy ustawa wspomagała ich działania, czy jednak nie.

Jako wieloletni szef stowarzyszenia korzystam na co dzień z dobrodziejstw ustawy, nie zawsze jednak jestem świadomy, że nasze działania są możliwe dzięki jej zapisom. Fakt, że jej nie zauważamy, ale z niej korzystamy, jest sukcesem. Wiele moich koleżanek oraz kolegów z trzeciego sektora podsumowuje i ocenia ustawę, wnioskuje o zmiany systemowe. Wiedzą, czego w niej brakuje, co jest niewłaściwie zapisane, a co należałoby przenieść do innych aktów prawnych, by działało lepiej. W niniejszym artykule spojrzę na te kwestie od strony osoby, która z ustawy korzysta. W tym miejscu chcę podziękować tym, którzy ją stworzyli i wdrożyli, gdyż nie wyobrażam już sobie rzeczywistości bez niej.

Potrzeba matką... organizacji pozarządowych

Pierwsze dni wojny w Ukrainie pokazały siłę oraz heroizm polskiego społeczeństwa. Zjednoczyliśmy się, ucichły spory, dyskusje, odstawiliśmy bieżączkę. Spośród osób prawnych pierwsze w działaniach były stowarzyszenia, fundacje, kluby, jednostki OSP itd. W wolnej Polsce nie uświadczyliśmy dotąd takiego zrywu społecznego, a organizacje pozarządowe moim zdaniem nigdy wcześniej nie pokazały tak ogromnej siły i potencjału. Cały świat patrzył z podziwem i nie mógł uwierzyć w to, co robią Polacy.

Organizacje pozarządowe najszybciej identyfikowały potrzeby i na nie odpowiadały. Tak się dzieje nie tylko w trakcie kryzysu, ale wtedy mało kto to zauważa. To z nami – organizacjami – działały setki tysięcy polskich obywateli, którzy sami z siebie przyjeżdżali na przejścia graniczne, dworce w całej Polsce i zabierali stamtąd ukraińskie matki z dziećmi do swoich domów. Obok indywidualnych działań kluczowe były także inicjatywy organizacji

pozarządowych. Pojedynczym wolontariuszom i wolontariuszkom zazwyczaj wystarczało sił, środków oraz czasu na tydzień, dwa, a organizacje pozarządowe działały dłużej i bardziej systemowo. Tylko dzięki potencjałowi oraz możliwościom rotacji organizowały przez tygodnie, miesiące, a nawet dłużej miejsca do spania, zbiórki darów, transporty do Ukrainy itd. Organizacje już działały, podczas gdy instytucje i służby publiczne dopiero zaczynały pomagać.

Już w pierwszych dniach kryzysu uchodźczego staliśmy się pożądanym partnerem dla samorządów oraz władz państwowych. Trzeba przyznać, że stosunkowo szybko ruszyły wspólne sztaby kryzysowe. Niemal spontanicznie organizowane były spotkania, podejmowane decyzje, telefony służbowe odbierano nawet po godzinach pracy. Nie wynikało to wprost z zapisów ustawy – tego wymagała sytuacja. Wiele spraw oraz potrzeb można było wtedy załatwić bardzo szybko, procedury trwały krócej i częściej czuliśmy, że jesteśmy traktowani poważnie i po partnersku. Ten rodzaj współpracy, tak ścisłej, tak sprawnej i tak ważnej, był potwierdzeniem, że można.

Od pierwszych dni wojny Stowarzyszenie Morena, które prowadziło działalność dla uchodźców w Gdańsku. Tak jak większość aktywnych stowarzyszeń organizowaliśmy zbiórki darów, punkt informacyjny itd. Ale wiedzieliśmy, że największa fala uchodźców dopiero nadejdzie, więc część naszego zespołu objechała punkty na granicy z Ukrainą na Podkarpaciu. Tak trafiliśmy na pieszne przejście graniczne w Medyce, gdzie od kilku dni działało ok. 40 wolontariuszek i wolontariuszy, tzw. wolni strzelcy, którzy w odruchu serca sami organizowali jedzenie, dystrybuowali dary itd. Przed nami nie było tam żadnej polskiej instytucji, organizacji czy służb mundurowych. Znaleźliśmy zatem miejsce i potrzebę działania. W taki sposób na granicy i w większości miast Polski działały tysiące stowarzyszeń, fundacji, kół, jednostek, które miały potencjał organizacyjny.

Potencjał organizacyjny

Przez 20 lat sytuacja organizacji pozarządowych diametralnie się zmieniła. Na pytanie, w jakim stopniu był to wpływ ustawy, mogą odpowiedzieć badania. Wiele osób zapewne mogłoby wskazać jej braki, błędy czy też zapisy, które nie są realizowane, ale faktem jest, że od 1989 r. organizacje stopniowo zwiększały swój potencjał, rozwijały się, co właśnie kryzys uchodźczy zweryfikował. Potencjał społeczny z pewnością jest na wyższym poziomie rozwoju niż ten materialny: lokalowy, sprzętowy itd. Uchwalenie ustawy dwie dekady temu było niewątpliwym sukcesem i wsparło w bardzo dużym stopniu proces rozwoju trzeciego sektora. Organizacje zrealizowały tysiące projektów oraz programów, a procedury konkursowe wymagały umiejętności analizowania potrzeb, planowania, tworzenia zasobów do kolejnych inicjatyw, organizacji, koordynacji czy ewaluacji. Jakość działań i projektów wzrosła, a organizacje stały się bardziej profesjonalne. Ustawa określiła i unormowała także kwestie wolontariatu. A jak wiadomo, wolontariat w wielu organizacjach jest wręcz niezbędny, na nim często opierają się zadania. Dzięki niemu wiele osób, które przez przypadek trafiają do sektora, pozostaje w nim na długo, gdyż odnajdują tam swój cel, powołanie czy nawet na nowo określają ścieżkę zawodową.

Jednym z wymagań ustawy jest to, by działania organizacji były zgodne ze statutem. Trudno stwierdzić, jaki odsetek stowarzyszeń i fundacji miało przed wojną w Ukrainie zapis w statucie o „pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą” i ile z nich realizowało „działalność na rzecz integracji cudzoziemców”, ale od dwóch lat wiele aktywnych organizacji osiąga te cele. Zresztą nie znam żadnego kraju, w którym w tak krótkim czasie tyle organizacji rozwinęło działalność i zdobyło ogromne doświadczenie w zakresie pomocy uchodźcom.

Pamiętam, że już po kilku dniach naszych działań na granicy przyjechali przedstawiciele UNICEF. Przez ponad trzy godziny pokazywałem oraz tłumaczyłem, w jaki sposób działamy na rzecz uchodźców, jak identyfikujemy ich potrzeby i szukamy rozwiązań, jak codziennie poprawiamy jakość i wdramy kolejne procesy. W tych

dniach przez „nasze” piesze przejście przechodziło od 12 000 do nawet 18 000 uchodźców. Wielu z nich wędrowało kilkadziesiąt godzin do granicy, a po dotarciu tam stali nawet przez 20 godzin przy temperaturze -10°C. Na przejściu granicznym mieliśmy kilkanaście wizyt UNICEF i UNHCR. Niezwykle było to, że oni – profesjonaliści – nie dawali nam rad, nie wskazywali, co zmienić, ale notowali, dopytywali się i pozostawali pod wielkim wrażeniem oferowanego wsparcia. Do podobnych odwiedzin dochodziło w całej Polsce, a relacje światowych mediów pokazywały niesamowitą pracę setek organizacji pozarządowych. To one były i są ekspertami od udzielania natychmiastowej pomocy, tej najbardziej potrzebnej, bo polegającej na bezpośrednim kontakcie z osobami potrzebującymi. Nie musi to być pomoc wielkoskalowa, ale powinna być trafna, jeśli ma przynosić efekty. Organizacje pozarządowe są blisko ludzi, co daje im przewagę nad tymi, co pozostają za biurkiem.

Współpraca międzysektorowa

Organizacje pozarządowe reagują szybciej oraz sprawniej niż zhierarchizowane instytucje. Trzeba jednak przyznać, że w czasie kryzysu uchodźczego samorząd i władze państwowe były bardziej skłonne niż zwykle do współpracy. Wiele spraw procedowano o wiele szybciej, organizowano konsultacje, o które zazwyczaj trzeba się dopominać, sprawniej przebiegała komunikacja z urzędnikami, którzy rzeczywiście pomagali. Tłumy przedstawicieli organizacji pozarządowych na spotkaniach w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów świadczyły o potrzebie współpracy. Czuliśmy, że jesteśmy słuchani. Udało się załatwić większość kluczowych kwestii, wiele spraw popchnięto do przodu. Podobnie było na spotkaniach na poziomie województw, powiatów oraz miast. W tym kontekście brakuje mi wyciągnięcia wniosków i być może specjalnych zapisów ustawowego zobowiązania do systemowej współpracy władz z organizacjami pozarządowymi, by przygotować plan działań na czas kolejnego kryzysu czy zagrożenia. Bo wtedy działaliśmy pod presją i realizowaliśmy wspólny cel. Warto wykorzystać doświadczenia

z pandemii COVID-19 oraz kryzysu uchodźczego, póki mamy to w pamięci.

Czas kryzysu uchodźczego to także współpraca ze służbami państwowymi, z którymi na co dzień większość z nas nie ma do czynienia – z Policją, Państwową Strażą Pożarną czy Wojskami Obrony Terytorialnej. Od kilkudziesięciu lat podczas dużych przedsięwzięć współpracujemy ze służbami mundurowymi. Za każdym razem powtarza się ten sam schemat, który zadziałał także w pierwszych dniach kryzysu uchodźczego. Trzeba zdobyć zaufanie służb, pokazać doświadczenie i udowodnić skuteczność działań, by dalsza współpraca była wręcz wzorowa. We współpracy z formacjami mundurowymi nie ma miejsca na spontaniczność, prowizoryczność, gdyż służby te działają według procedur. Brakuje zatem ustawowych możliwości współpracy z organizacjami pozarządowymi. W czasie kryzysu uchodźczego była to dobra wola obu stron. I choć każda z nich musiała nieco odstąpić od swoich sposobów działania, zmodyfikować je, to ta współpraca okazywała się możliwa, przynosiła efekty.

Współpraca z sektorem prywatnym nie jest zapisana w ustawie, ale warto wspomnieć, że pierwsze miesiące kryzysu uchodźczego zaowocowały także zwiększeniem współpracy organizacji pozarządowych z firmami i fundacjami firmowymi. Wsparcie rzeczowe, finansowe czy wolontariat pracowniczy były dla dużej części stowarzyszeń i fundacji nowym, cennym doświadczeniem.

Członkowie i wolontariusze organizacji

Organizacje pozarządowe tworzone są przez ludzi. Kapitał ludzki, który zgromadziły, i kapitał społeczny, który zbudowały w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, najlepiej ukazały działania w czasie kryzysu. Szkolenia, warsztaty, doświadczenia w prowadzeniu działań, organizacji przedsięwzięć, zwiększanie jakości, wymiana doświadczeń, budowanie zespołów – to wszystko zaprocentowało od pierwszych dni po wybuchu wojny.

Sądzę, że dzisiaj nikt z nas nie wyobraża sobie życia społecznego w Polsce bez wolontariatu. Być może ktoś oceni narzędzia i procesy

dotyczące wolontariatu, które zostały wprowadzone w ustawie, jako niedoskonałe. Wiele osób wskazuje, że ubezpieczenia wolontariuszy w ustawie to jeden z dowodów na to, że umieszczono w niej wszystko, co się dało. Ale trzeba podkreślić, że te rozwiązania działają. Dowodem na to jest fakt, że na przełomie lutego i marca 2022 r. codziennie tysiące Polaków zgłaszało się do pracy wolontariackiej. Większość stowarzyszeń i fundacji było gotowych na przyjęcie ich i wyznaczenie im zadań.

Chętnie zapoznałbym się z badaniami naszego sektora w latach 2022–2023. Ciekawy jestem, ile organizacji powstało z powodu wojny w Ukrainie – zarówno w celu organizacji wsparcia dla uchodźców w Polsce, jak i pomocy w Ukrainie. Sam znam wiele osób, które odkryły dzięki temu swoje powołanie i stworzyły nowe stowarzyszenia czy fundacje.

Zasoby rzeczowe a kryzys

Warto policzyć, ile warte były zasoby sprzętowe oraz materiałowe, które organizacje nieodpłatnie przeznaczyły i/lub przekazały na rzecz wsparcia uchodźców po wybuchu wojny. Biorąc pod uwagę, że znikoma część organizacji prowadzi działalność gospodarczą, świadczy to o bardzo dobrym wykorzystywaniu wszelkich zasobów materialnych będących w ich posiadaniu. Nadal trudno przekonać urzędy, że sprzęt, który pozostaje po projektach, wzmacnia dalsze działania organizacji.

Dzięki wsparciu Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, a także Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wiele organizacji mogło liczyć na wsparcie ze środków rządowych ich działań na rzecz uchodźców. Podobne środki przeznaczyły samorządy, dystrybuowali je także wojewodowie. Początkowo jednak wszystkie organizacje wykorzystywały zasoby własne. W kontekście ustawy często wspomina się o konkursach na realizację zadań jako niewystarczającym katalogu wsparcia. Zarówno kryzys uchodźczy, jak i pandemia udowodniły, że warto rozszerzyć rodzaje wsparcia działań przez jednostki

samorządu terytorialnego czy rząd. W tak trudnym czasie, jakim był początek wojny, wiele organizacji nie czekało, lecz działało i ryzykowało. W tym kontekście brakuje mi zapisu ustawowego o możliwości odzyskania takich nakładów. Nie zmienia to faktu, że dzięki samorządom i władzom państwowym bardzo dużo organizacji dostało możliwość późniejszego odzyskania części środków na pokrycie poniesionych kosztów. Była to jednak wyłącznie dobra wola władz – moim zdaniem brakuje zapewnienia systemowego, które mają np. służby mundurowe. Podobne, standardowe działania z pewnością pozwoliłyby na rozwój i wzmocnienie potencjału organizacji. Utrwałyby i ustabilizowały także sytuację organizacji pozarządowych. Zmniejszyłoby to również ryzyko ograniczenia potrzebnych działań w momencie zagrożenia.

Odporność i rozwój organizacji

Największą odporność osiąga się przez stopniowe wystawianie się na zagrożenie lub podnoszenie sobie poprzeczki. Istnieje przysłowie, że co nas nie zabije, to nas wzmocni. Kryzys uchodźczy był dużym wyzwaniem, któremu organizacje pozarządowe sprostały, warto zatem wykorzystać ten potencjał. Wiele organizacji po tym zaczęło działać w Ukrainie, część rozpoczęła systematyczną pracę także z uchodźcami z innych krajów. Pandemia i wojna zweryfikowały działalność części stowarzyszeń oraz fundacji. Powstało też wiele nowych organizacji, które założyli wolontariusze, by mieć podstawę prawną do rozwoju działań zarówno dla uchodźców w Polsce, ale także charytatywnych na terytorium Ukrainy.

Skala działań zrealizowanych w czasie największego kryzysu nie byłaby możliwa bez wcześniejszej pracy organizacji, zdobytego doświadczenia, rozwiniętych zasobów. Przede wszystkim nie udało by się bez tysięcy organizatorów i koordynatorów ze stowarzyszeń, fundacji, którzy swój rozwój osobisty związali z działaniami społecznymi. Organizacje pozarządowe jak żaden inny podmiot w Polsce wykorzystywały w pełni możliwości prawne – w tym ustawę o pożytku publicznym i o wolontariacie. Poszerzyły zakres działalności,

wychodząc poza statutowe ramy celów działania czy współpracy międzysektorowej.

Trudne czasy kształtują odporność i służą rozwojowi. W naszej naturze leży wykorzystywanie wszystkiego, co możliwe, w sytuacjach zagrożenia. Pandemia oraz kryzys uchodźczy pokazały, że organizacje pozarządowe dobrze wykorzystały ostatnie kilkadziesiąt lat, a szczególnie 20 lat istnienia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jak żadne inne podmioty były przygotowane, zareagowały najszybciej, odpowiadały na bieżące potrzeby. Warto wziąć pod uwagę doświadczenia zdobyte w trakcie ostatnich krytycznych sytuacji przy wprowadzaniu zmian do ustawy, gdyż pokazały potencjał rozwoju trzeciego sektora. Dzięki temu, przy kolejnym kryzysie, w mniejszym stopniu będzie się sprawdzało powiedzenie „mądry Polak po szkodzie”.



Adam Niemkiewicz – członek i współpracownik wielu organizacji pozarządowych, członek rad pożytku i rad organizacji pozarządowych na poziomie lokalnym i krajowym. Od lat szef gdańskiego Stowarzyszenia Morena. Przez 40 lat był zaangażowany w harcerstwo. Był komendantem Harcerskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, z którym koordynował 1 100 harcerzy podczas zabezpieczenia ŚDM w Krakowie oraz 200 ratowników w Panamie. Kilukrotnie odznaczony w Polsce i za granicą za działania edukacyjne i społeczne.

Ludzie i idee w nowych czasach

Nie znam nikogo, kto zaangażowałby się w wolontariat po przeczytaniu jakiegokolwiek dokumentu. Niemniej, jak pokazuje doświadczenie ostatnich 20 lat, od kiedy pojawiła się pierwsza wersja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej także jako: „ustawa”), działania zarówno organizacji, jak i osób odpowiedzialnych za moderowanie ruchu wolontariackiego w Polsce zyskały solidne oparcie w zapisach prawnych, a także większą możliwość pozyskiwania funduszy na swoje inicjatywy. Wartość wspomnianego aktu prawnego znajduje potwierdzenie również w międzynarodowych reperkusjach – został w całości przetłumaczony na język gruziński i służył za podstawę podobnych rozporządzeń wydawanych przez władze gruzińskie¹.

Zawsze jednak należy pamiętać o prymacie osób nad aspektami prawnymi oraz finansowymi. Rozwój organizacji i ruchów wolontariackich w największej mierze uzależniony jest od sztafazu moralnego i ideowego jego koryfeuszy, ich kompetencji oraz przyjmowanych strategii.

¹ W 2014 r. polska ustawa została przetłumaczona na język gruziński z inicjatywy lubelskiego Centrum Wolontariatu i przekazana do gruzińskiego Ministerstwa Edukacji, Nauki, Kultury i Sportu. Większość polskich zapisów wiernie przyjęto w dokumentach wyżej wymienionego ministerstwa (National Youth Policy of Georgia, Tbilisi 2015).

Prehistoria polskiego wolontariatu

Polski wolontariat, którego rozwój w jakimś stopniu stymuluje ustawa, ma swoje korzenie w długiej tradycji naszego narodowego pomagania, sięga do wcześniejszych i chwalebnych doświadczeń, głównie ludzi młodych. To one w pewnym sensie są wolontariackim DNA zakodowanym w ideowych, moralnych, patriotycznych genach Polaków. Warto zacząć od wspomnienia pokrótce przynajmniej niektórych kamieni milowych w prehistorii polskiego wolontariatu. Pominę zrywy powstańcze, choć znaleźć w nich można ogromne pokłady bezinteresownego zaangażowania na rzecz dobra wspólnego. Wolontariat heroiczny, radykalny i totalny, którego dziś świadectwem są mogiły powstańcze oraz żołnierskie, domaga się osobnego opracowania.

Ciekawym preludium do rozwoju polskiego wolontariatu jest Towarzystwo Przyjaciół Pożytecznej Zabawy, założone w Wilnie w maju 1820 r., bliźniacze Towarzystwu Filomatów. Rozpowszechniało wśród studentów – prym wiódł Tomasz Zan – osobliwą teorię promionków. Członkowie Towarzystwa zwali siebie wzajemnie promienistymi w związku z promionkiem, czyli – wedle zamyśłu Zana – jakąkolwiek, nawet drobną, ale koniecznie świadomą i dobrą rzeczą czynioną codziennie. Kto go wysyłał, przyczyniał się do kumulacji dobra w wielkim „rezerwuarze”, z którego inni mogli potem czerpać. Zan sugerował, że dzień bez wypuszczenia promionka jest dniem straconym. Promionkiem mogły być odwiedziny chorego, pomoc koledze słabszemu z jakiegoś przedmiotu, podzielenie się kanapką, ale także nauka posługiwania się szablą (nawet drewnianą) czy modlitwa za ojczyznę. Jednym z warunków przynależności do Towarzystwa była deklaracja codziennego wysyłania promionka. Zan uzasadniał swoją teorię interesującym argumentem z antropologii: „Każdy człowiek promieniuje się stosownie do ścisłości i ładności swego połączenia duszy z ciałem i tworzy wokoło siebie atmosferę obszerniejszą lub ściślejszą, mniej lub więcej ujmującą lub wstrętną (...)”.

Innym epizodem w pradziejach polskiego wolontariatu były idee i działania formacji pod nazwą „Eleusis” (gr. wolni), powstałej na

początku XX w. z inicjatywy profesora filozofii Wincentego Lutosławskiego w Krakowie, a potem skutecznie zaszczipionej we Lwowie, Wilnie, Lublinie i na Śląsku oraz wśród Polonii w Niemczech, Wielkiej Brytanii i USA. Główna idea „Eleusis” – „wolni wyzwolicielemi ludów”, z greckiego: *eleutheroi laon sotherei* (els) – dała nazwę jego członkom, czyli elsom. Mniej finezyjnie nazywano dziewczęta w szeregach formacji – były to po prostu elsice. Elsami byli m.in. Andrzej Małkowski (założyciel naszego skautingu) i Stanisław Pigoń, elsicami zaś Olga Drahonowska, żona Małkowskiego, czy Jadwiga Falkowska. Członkowie ruchu zobowiązywali się do abstynencji od alkoholu, tytoniu, hazardu i rozpusty, a w swoich zupełnie bezinteresownych działaniach podejmowali uświadamiania młodzieży oraz robotnikom wartości poezji narodowej, pracy nad sobą, edukacji, higieny i rozwoju fizycznego. Elsowie znaleźli się później m.in. w szeregach legionistów, a Andrzej Małkowski rozwinął skutecznie polskie harcerstwo. Zarówno w „Eleusis”, jak i w harcerstwie trzymano się zasady, że chustę organizacyjną wiano dopiero po dokonaniu dobrego uczynku.

Podobne nastawienie na dobroczynne zaangażowanie obecne było w działaniach przedwojennego Związku Młodzieży Polskiej „Zet” i Katolickiego Stowarzyszenia Młodzieży. Zideologizowane formy aktywności społecznej promowane w okresie PRL pozwolę sobie tu pominąć. Po 1989 r. nastąpił szybki rozwój sektora obywatelskiego z wielkimi zastępami wolontariuszy.

Historyczne struktury polskiego wolontariatu charakteryzowały się kilkoma istotnymi wymiarami. Najpierw każda z nich miała silnie zakorzeniony patriotyzm, miłość do ojczyzny, dalej opierała się na działaniu wspólnym (choć szanującym indywidualności) oraz przyjmowała uniwersalną, chrześcijańską hierarchię wartości.

Moc we wspólnocie działania

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przede wszystkim usankcjonowała na nowo pozycję trzeciego sektora, traktowanego wcześniej zwykle jako nieszkodliwe hobby czy przelotne

zrywy grup zapaleńców. Niestety, akt prawny nie zawiera bezpośrednich odniesień do idei dobra wspólnego, która najczęściej leży u podstaw aktywności osób i organizacji obywatelskich. Ostatnie lata ewidentnie pokazały, że to właśnie ta idea dynamizowała jednostki oraz grupy w obliczu kryzysów – najpierw w okresie pandemii, później i obecnie podczas masowego napływu uchodźców z Ukrainy.

Przy tej okazji po raz kolejny wyrażę dezaprobatę dla wyrażenia „organizacje pozarządowe”. Stale promuję określenie „organizacje obywatelskie”, przymiotnik „pozarządowe” niesie za sobą bowiem konotacje konfrontacyjne, sugerujące poniekąd braki tego, co może/ powinien zrobić rząd/samorząd. Sformułowanie „organizacje obywatelskie” wskazuje zaś jedynie na źródło i podmiot organizacyjny danej grupy obywateli.

W zapisach ustawy znaleźć można kilkanaście odwołań do działań wspólnych. To bardzo ważne, ponieważ żyjemy w czasach nachalnej promocji egoizmu i rosnącego indywidualizmu, w których działanie wspólne ma wartość wyłącznie utylitarną, tzn. można je podejmować pod warunkiem, że przynoszą korzyść jednostce. Tymczasem i historia, i współczesność dobitnie przekonują, że w sytuacjach kryzysowych tylko aktywność wspólna – oczywiście dobrze zorganizowana oraz kierowana – pozwala na śmiałe stawianie czoła kryzysom i niespodziewanym groźnym wydarzeniom.

Działanie wspólne, w jakiegokolwiek formie organizacji, w stowarzyszeniach, fundacjach, związkach, kołach, drużynach czy grupach nieformalnych, łagodzi nieco zjawisko atomizacji społecznej, które obserwujemy szczególnie w obecnym wieku. Często atomizację tłumaczy się wpływem tzw. mediów społecznościowych i uleganiem trendom zachodniej kultury masowej. Przyczynę atomizacji stanowi także niedostatek propozycji sensownego, głębokiego oraz mądrego działania wspólnego. Tego stanu nie zmieni żadna ustawa, ale wszelkie zapisy czy rozporządzenia akcentujące znaczenie wspólnoty i wspólnego działania są bardzo pożądane. Wszystkie próby łączenia osób w struktury organizacyjne, nakierowane na osiągnięcie dobra, są potrzebne również wobec procesów samotnienia społecznego, które jest skutkiem przejawiania przez ludzi egotycznej troski o własne sprawy, idącej w parze ze wzrostem obojętności na cierpienia innych.

Zaznaczmy, że wspólnota (w każdym znaczeniu, od małej grupy po wspólnotę narodową) nie jest zwykłą sumą wartości i potencjału jednostek, lecz walorem wyższym, zdolnym inspirować jej członków oraz kształtować ich postawy i czyny. Doświadczył tego każdy, kto był w harcerstwie, chórze, drużynie sportowej czy nawet kółku miłośników starych zegarków. Ponadto uczestnictwo w życiu i działaniach choćby najmniejszej wspólnoty przysposabia do podejmowania odpowiedzialności za dobro wspólne w wymiarze lokalnym, samorządowym i wreszcie narodowym, a nawet uniwersalnym.

Każde działanie wspólne wyposaża jego aktorów także w kompetencje społeczne, takie jak współpraca w zespole, wspólne myślenie i planowanie, podział ról, komunikację interpersonalną czy zarządzanie zasobami (np. rzeczowymi, finansowymi). W przeszłości nabywane były w życiu rodzinnym, międzysąsiedzkim i szkolnym, jednak wobec kryzysu wspomnianych relacji wspólnota może stać się niezastąpionym narzędziem edukacji obywatelskiej.

Ustawa zakreśla też ramy współpracy pomiędzy strukturami państwowymi, samorządowymi a pozarządowymi, czyli obywatelskimi. Ta kooperacja uczy wzajemnego zrozumienia przedstawicieli wszystkich poziomów i pozwala na tworzenie płaszczyzny dobrego współdziałania. W miejsce nawet nienazwanych wprost mechanizmów wrogości z każdej strony czy konkurencji pojawia się partnerstwo. Początki bywają trudne. Pamiętam, jak przed ćwierćwieczem składałem propozycję zaangażowania wolontariuszy w jednym z lubelskich szpitali i usłyszałem od dyrektora placówki: „Wolontariusze? Ależ nie, nie, nie! Nasze pielęgniarki i salowe radzą sobie znakomicie!”. Dzisiaj na szczęście lubelskie Centrum Wolontariatu nie nadaje z przygotowaniem wolontariuszy, gdyż są rozchwytywani przez wszystkie szpitale w mieście, a nawet regionie. Partnerstwo we wspólnym działaniu ubogaca jego uczestników i wnosi w ich myślenie oraz aktywność paradygmat wspólnoty, jedności i wzajemnego wsparcia w miejsce obecnego w życiu publicznym modelu konfliktu i podziałów.

Jeżeli chodzi o odporność oraz rozwój polskiego sektora obywatelskiego, zapisy ustawy na pewno im sprzyjają, choć tenże sektor wzmacnia i rozwija także podmioty państwowe i samorządowe. Bez

trudu można wskazać urzędy państwowe, nawet ministerialne, obsadzone przez osoby będące wcześniej aktywnymi członkami organizacji obywatelskich. Niekiedy, czasem w zabawny sposób, duch obywatelski udziela się również kadrze urzędniczej. Na Lubelszczyźnie są cztery przejścia graniczne z Ukrainą, przez które napływały setki tysięcy uchodźców. Wolontariusze działali tam od samego początku, wraz ze służbami państwowymi i lokalnymi. Jeden z urzędników bardzo wysokiej rangi dostrzegł zaniedbania w podporządkowanej sobie jednostce i podzielił się ze mną tym zmartwieniem. Chciał przygotować pismo z oznaką niezadowolenia, może nawet naganą. zaproponowałem mu: „Może lepiej zadzwonić i powiedzieć, o co chodzi?”. I usłyszałem: „Mówisz zadzwonić... Hm... Może to dobry pomysł...”. Zadzwonił i problem po pięciu minutach został rozwiązany. Skomplementowałem kolegę i zapewniłem, że jak straci posadę, to znajdę mu miejsce w wolontariacie.

Organizacje obywatelskie, reagując bezpośrednio na zauważane problemy, wyprzedzają odpowiedź państwa na wiele sytuacji, zwłaszcza na nagłe zjawiska, i niekiedy wytyczają linie interwencji dla struktur publicznych. Dobrym tego przykładem są działania na polu integracji osób wykluczonych, podejmowanych przez trzeci sektor już blisko od 30 lat, podczas gdy instytucja pełnomocnika ds. integracji społecznej funkcjonuje w naszym kraju dopiero od 2022 r.

W ustawie nie pojawia się pojęcie subsydiarności, czyli zasady pomocniczości. W jej myśl każdy szczebel władzy powinien realizować tylko takie zadania, z którymi nie radzi sobie niższy szczebel lub same jednostki w ramach społeczeństwa. Jeżeli takie wsparcie nie jest konieczne, państwo powinno umożliwić działanie społeczeństwu obywatelskiemu, rodzinom i innym mniejszym podmiotom. Oczywiście państwo czy samorządy mają większe możliwości oraz zasoby ze względu na swoją naturę. Ustawa to wyraża, choć nie *explicite*. Praktyka pokazuje, że rosnące wzajemnie zrozumienie form i metod działania prowadzi do coraz bardziej owocnych efektów. Należy mieć nadzieję, że ten proces jeszcze przyśpieszy i się rozwinie.

W stronę ludzi i idei

Co decyduje o odporności i rozwoju polskich organizacji obywatelskich? Jak już wspomniałem na wstępie, dobre ustawy mogą być narzędziem wspierającym ten sektor, choć go nie tworzą. Decydującą rolę w tej kwestii odgrywają osoby inicjujące działania, kierujące nimi i budujące trwałe zespoły. Przy czym rzeczywiście odporne oraz dynamiczne organizacje odwołują się do fundamentalnych wartości, wśród których najistotniejszą jest poszanowanie godności każdego człowieka. O ważności tego przekonuje chociażby fakt, że niedawno w jednym z krajów Zachodniej Europy podjęto próbę zorganizowania wolontariatu do pomocy przy eutanazji. W tym miejscu chciałbym zwrócić uwagę na dwie znakomite publikacje obecne na polskim rynku wydawniczym, rzadko niestety przywoływane. Pod koniec ubiegłego wieku ukazała się w Polsce książka Stasia Gawrońskiego *Ochotnicy miłości bliźniego. Przewodnik po wolontariacie*². Autor, pomimo swojsko brzmiącego nazwiska, nie zna polskiego języka, jest potomkiem zitalizowanej rodziny Gawrońskich, a w chwili publikacji powieści był szefem wolontariatu w Rzymie podczas Wielkiego Jubileuszu Roku 2000. Kierował blisko 50-tysięczną rzeszą wolontariuszy przyjmujących miliony pielgrzymów odwiedzających wówczas Wieczne Miasto. Zawarte w wyżej przywołanej pozycji informacje i włoskie doświadczenia nadal mogą być pożyteczne dla promotorów wolontariatu w Polsce.

Drugą publikacją godną przypomnienia jest Przesłanie Papieża Jana Pawła II z dnia 5 grudnia 2001 r. na zakończenie Międzynarodowego Roku Wolontariatu³. Jest to jak dotąd jedyny dokument tak wysokiej rangi skierowany bezpośrednio do wolontariuszy, bez względu na ich przynależność konfesyjną lub jej brak. Przypomnę tylko pierwszy akapit:

² S. Gawroński, *Ochotnicy miłości bliźniego. Przewodnik po wolontariacie*, Warszawa 1999.

³ Jan Paweł II, *Przesłanie Papieża na zakończenie Międzynarodowego Roku Wolontariatu*, 5.12.2001, Opoka 16.05.2002, online: https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/przemowienia/wolontariat_05122001 [dostęp: 16.11.2023].

Na zakończenie tego roku, który Organizacja Narodów Zjednoczonych poświęciła wolontariatowi, pragnę wyrazić wam żywe i szczere uznanie za poświęcenie, z jakim w każdym miejscu na świecie nieustannie troszczycie się o tych, którzy znajdują się w potrzebie. Czy to gdy pracujecie w pojedynkę, czy też zrzeszeni w różnych organizacjach – dla dzieci, osób starszych, dla chorych, ludzi znajdujących się w trudnych sytuacjach, dla uchodźców i prześladowanych – jesteście promieniem nadziei, który rozprasza mrok samotności i dodaje odwagi do przezwyciężenia pokusy przemocy i egoizmu.

Mam świadomość, że ustawy nie odwołują się do systemów wartości, choć znana jest formuła preambuły przy ważnych dokumentach, syntetycznie streszczająca je i określająca ich przedmiot. Nawiązując do systemu wartości, chcę wyrazić mocne przekonanie, że trwałość oraz rozwój zarówno organizacji obywatelskich, jak i wolontariatu zależą przede wszystkim od jakości liderów i wyznawanych przez nich wartości. Nie przekreśla to znaczenia działań opartych o wymogi chwili, kiedy dobre inicjatywy podejmowane są wskutek dużych emocji społecznych. Rolą liderów i struktur państwowych jest ugruntowanie postaw altruistycznych. Niestety wydaje się, że zryw pokolenia JP2 czy zaangażowanie – obecnie słabnące – na rzecz pomocy uchodźcom z Ukrainy nie zostały dobrze zagospodarowane.

Ustawa, do której wracam, poświęca sporo uwagi kwestiom finansowania organizacji obywatelskich. Rosnące nakłady na trzeci sektor cieszą i budzą uznanie, zwłaszcza że każda złotówka wydawana jest tu bardzo roztropnie. Zapewne nie leży w gestii ustawodawcy formułowanie szczegółowych rozwiązań finansowych, jednak warte uwagi są doświadczenia innych krajów. W niektórych hrabstwach Anglii jeśli powstaje nowa organizacja obywatelska, a jej cele zbiegają się z lokalną polityką społeczną, otrzymuje ona bezzwrotne „startowe” w wysokości 10 000 funtów. Dla budżetu nie jest to wygórowany wydatek, a w przypadku udanej inicjatywy samorząd zyskuje cennego partnera społecznego.

Przestrzegalbym jednak przed przeakcentowaniem roli środków finansowych. Monetaryzacja, czyli uzależnianie rozwiązywania problemów społecznych za pomocą coraz większych nakładów finansowych, jest błędną drogą. Pieniądze nie są rozwiązaniem, tylko kompetentni i wiarygodni ludzie, wizjonerzy, realni przywódcy i liderzy. Od ponad 10 lat jako członek Rady Głównej ds. Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym przy Ministerstwie Sprawiedliwości patrzę ze zdziwieniem na rosnący budżet przeznaczony na wsparcie dla byłych osadzonych. Niestety większość organizacji oferujących pomoc postpenitencjarną udziela ją bezwarunkowo, stąd przypominają raczej bankomaty niż podmioty faktycznie pracujące nad zmianą postaw podopiecznych. Dochodzi przez to do absurdalnych sytuacji, że osoba opuszczająca więzienie jest nastawiona rozszczeniowo i wybiera tę instytucję, która da więcej pieniędzy. Wówczas wsparcie finansowe wygląda jak nagroda za szczęśliwie odbyty wyrok. Programy pomocowe powinny być bardziej nastawione na przygotowanie dobrych kadr, gdyż doświadczony i oddany *cicerone* potrafi skuteczniej działać słowem oraz radą niżli plikiem banknotów. Taki kierunek zmian – nie tylko w dziedzinie pomocy postpenitencjarnej – przerasta jednak wyobraźnię decydentów.

Wolontariat może być pewnym stylem życia, nienagradzanym finansowo, ale satysfakcjonującym poprzez coraz rzadszą obecnie bezinteresowność. Zagrożenie dla tej bezcennej postawy stanowić może przesuwanie oczekiwań wolontariuszy i liderów organizacji obywatelskich w stronę gratyfikacji finansowych. Przypomnę tu maksymę Lorenzo Milianiego, włoskiego księdza, twórcy pedagogiki emancypacji – „Stań za jakimś biednym, a będziesz dobrze żył”. Tego niebezpieczeństwa nie usunie jakakolwiek ustawa, za to może je ograniczać rudymენტarna formacja trzeciego sektora. Pokolenie „Solidarności” nie czytało podręczników dla biznesmenów, ale *Etykę solidarności* ks. prof. Józefa Tischnera.

A może nowe pokolenie Wielkiej Zmiany?

W ostatniej części tekstu chcę nawiązać do wartej wskrzeszenia prehistorii polskiego wolontariatu i organizacji obywatelskich. Ich misja opierała się na działaniu wspólnym oraz przyjmowała uniwersalną hierarchię wartości, ale – podkreślam – miała silnie zakorzeniony patriotyzm. I był to patriotyzm realny, a nie hasłowy. Organizacje obywatelskie mogą być znakomitą szkołą patriotyzmu czynu, patriotyzmu konkretnego. Wspominałem o „Eleusis” oraz innych instytucjach powstałych jeszcze w czasach zaborów i tych działających już w wolnej Polsce. Władysław Tatarkiewicz, wybitny polski filozof, nazwał tamtą generację – do której zresztą sam należał – pokoleniem Wielkiej Zmiany. Historyczne polskie organizacje obywatelskie ukształtowały tysiące oddanych Polsce kobiet i mężczyzn, gotowych dla ojczyzny pracować i umierać. Czasem kształtowanie takich postaw zaczynało się od codziennego wysyłania promionka.

Wolontariusze i ich współcześni przywódcy pochylają się nad Polską niewidoczną w głównych mediach, nad Polską biedną, bezdomną, chorą, zagubioną, uzależnioną, skrzywdzoną. Dostrzegają w ludziach, którym służą – nie bójmy się tego określenia – godność przynależną każdej osobie, często ukrytą pod łachmanami, brudem, niemiłym zapachem czy nałogami. Ilekroć sam obandażowuję poranione nogi bezdomnych, mam przecucie, że oto jestem patriotą, że czuвам przy mojej siostrze czy bracie w czymś w rodzaju „szpitala polowego” dla najsłabszych (do szpitala porównuje Kościół papież Franciszek). To jest mój front, ważny front, front mój i tysięcy ochotników miłości bliźniego.

Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, pełniący rolę określoną w omawianym wcześniej akcie prawnym, może i powinien różnymi środkami wspierać postawy tak rozumianego patriotyzmu, czego z racji jubileuszu powstania ustawy należy tej instytucji życzyć.

BIBLIOGRAFIA

- Gawroński S., *Ochotnicy miłości bliźniego. Przewodnik po wolontariacie*, Biblioteka „Więzi”, Warszawa 1999.
- Jan Paweł II, *Przesłanie Papieża na zakończenie Międzynarodowego Roku Wolontariatu*, 5.12.2001, Opoka 16.05.2002, online: https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/przemowienia/wolontariat_05122001 [dostęp: 16.11.2023].



Ks. Mieczysław Puzewicz – ur. w 1960 r., absolwent KUL. W okresie PRL zaangażowany w działalność opozycyjną. Organizator struktur diecezjalnych i krajowych Katolickiego Stowarzyszenia Młodzieży (KSM), a od 1991 r. diecezjalny duszpasterz młodzieży w Archidiecezji Lubelskiej. Założyciel i przewodniczący Rady Programowej Centrum Wolontariatu w Lublinie oraz Stowarzyszenia Solidarności Globalnej. Inicjator programów na rzecz pomocy bezdomnym, więźniom, uchodźcom, dzieciom ulicy, młodocianym przestępcom, chorym psychicznie, młodzieży w schroniskach dla nieletnich. Koordynator akcji pomocy humanitarnej m.in. dla Kuby, Ukrainy, Gruzji, Kenii i Tanzanii, Serbii. Od 2020 r. autor i realizator Domów Nadziei, ośrodków przeznaczonych dla uchodźców z Białorusi, Bliskiego Wschodu oraz Ukrainy (obecnie ponad 10 Domów). Laureat nagrody Veritatis Splendor Instytutu Dialogu Międzykulturowego Jana Pawła II w Krakowie. Aktualnie pełni również funkcję redaktora lubelskiej edycji „Niedzieli” oraz członka zarządu Centrum Jana Pawła II w Lublinie.

Działalność gospodarcza jako źródło przychodu. Jakie są szanse i ograniczenia wynikające z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie?

Wstęp

W tle obowiązującej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a także ustaw o zatrudnieniu socjalnym oraz ustawy o spółdzielniach socjalnych stoi pojęcie ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej, choć sama ustawa o ekonomii społecznej została przyjęta przez Sejm dopiero 5 sierpnia 2022 r. Trudno jednak znaleźć spójną oraz powszechnie akceptowaną definicję ekonomii społecznej. Art. 2 ustawy o ekonomii społecznej stanowi następująco:

Ilekróć w niniejszej ustawie jest mowa o:

- 1) ekonomii społecznej – należy przez to rozumieć działalność podmiotów ekonomii społecznej na rzecz społeczności lokalnej w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej, tworzenia miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz świadczenia usług społecznych, realizowaną w formie działalności gospodarczej, działalności pożytku publicznego i innej działalności o charakterze odpłatny.

Taki zapis nie ma więc charakteru definicji, ale jest opisem funkcjonalnym pojęcia ekonomii społecznej.

Brak uniwersalnej definicji ekonomii społecznej uważam za istotny mankament. Nie porządkuje bowiem tego obszaru działalności, sprawia, że samo pojęcie ekonomii społecznej staje się enigmatyczne i nieostre. Dla mnie ekonomia społeczna stanowi przede wszystkim sposób myślenia o życiu społecznym, jego celach, wartościach oraz instytucjach, o człowieku i wspólnocie. Celowo używam określenia „sposób myślenia”, choć wolałbym pisać o filozofii życia społecznego jako czymś bardziej zaawansowanym – wydaje mi się to jednak przedwczesne, choćby z powodu braku wspomnianej definicji. Filozofię stanowią bowiem wypracowane już pojęcia, ujęte w spójny system opisujący lub zakładający określony obszar, w tym przypadku obszar życia społecznego. Do osiągnięcia tego celu nam – osobom organizującym przestrzeń ekonomii społecznej – jeszcze daleko. Brakuje podstawowych założeń, identyfikacji wartości, a także powszechnej na nie zgody, która decydowałaby o możliwościach ich praktycznego zastosowania w życiu codziennym. Taka ekonomia społeczna powinna mieć zasadnicze znaczenie dla wszystkich dziedzin naszej aktywności, tymczasem stanowi byt dość niszowy, ograniczony zwykle do obszaru socjalnego i w praktyce stosowany instrumentalnie.

Ekonomia społeczna – według mojej roboczej definicji – to zespół wartości oraz instrumentów (prawnych, instytucjonalnych, finansowych) mających na celu wykorzystanie potencjału indywidualnego oraz społecznego do budowania życia społecznego, ochrony i wsparcia jednostki oraz realizacji dobra wspólnego. Taka definicja wymaga rozbudowania – trzeba określić wspomniany zespół wartości (np. solidarność, odpowiedzialność, podmiotowość, przedsiębiorczość, partnerstwo), i wypracować adekwatne instrumenty. Bez tego wysiłku ryzykujemy, że przyjmowane rozwiązania będą rozwiązaniami *ad hoc*, na użytek chwili.

Stowarzyszenie Emaus – Lublin. Studium przypadku

Stowarzyszenie Emaus zostało zarejestrowane 22 kwietnia 1995 r. Prowadzi działalność humanitarną na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym: bezdomnych, z niepełnosprawnościami, z zaburzeniami psychicznymi, byłych więźniów. Od 1999 r. jest członkiem Światowego Ruchu Emaus z siedzibą w Paryżu – jako pierwsza organizacja w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Mam szczególny tytuł do wypowiedzenia się na temat ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: Stowarzyszenie Emaus – Lublin, którego jestem współzałożycielem oraz prezesem, jako pierwsza organizacja pozarządowa w Polsce uzyskała status OPP. Do rejestru została wpisana 15 stycznia 2004 r., a więc dwa tygodnie po wejściu ustawy w życie.

Zasadne jest pytanie, dlaczego tak nam się śpieszyło, że już 2 stycznia 2004 r. złożyliśmy gotowy wniosek z dostosowanym statutem. Odpowiedź ułatwi zrozumienie specyfiki wspólnotowej formy działalności socjalnej i naszego sposobu myślenia. Jestem przekonany, że – wbrew pozorom – nasz przykład, mimo że spektakularny, ma charakter uniwersalny. Wynika ze sposobu myślenia o pomocy i podstawowych wartościach, decydujących o kulturze społecznej oraz jej humanitarnym aspekcie.

Historia Stowarzyszenia Emaus zaczęła się już w 1990 r. W tym samym mniej więcej czasie powstawały pierwsze domy wspólnotowe – „Barki” (Poznań) oraz „Chleb Życia” (Warszawa). Celem statutowym, jaki postawili sobie założyciele Stowarzyszenia Emaus, było „wspieranie wszelkimi sposobami osób wyizolowanych społecznie, a przede wszystkim poprzez życie we wspólnocie dążącej do samowystarczalności” (art. 4 statutu). Zakładało to więc pomoc stacjonarną (życie we wspólnocie) oraz prowadzenie działalności dochodowej, zdolnej zapewnić wspólnocie autonomię finansową.

Stowarzyszenie Emaus kieruje się trzema zasadami:

1. Równość i braterstwo – członkowie wspólnot – osoby bezdomne lub z innych powodów zagrożone wykluczeniem, mające status podmiotu – biorą udział w podejmowaniu decyzji dotyczących ich wspólnego życia, czasem bardzo

istotnych; współuczestniczą w zarządzaniu, przekazywana jest im odpowiedzialność za obszar działalności na miarę ich zaangażowania, możliwości oraz kompetencji.

2. Praca – Stowarzyszenie prowadzi działalność dochodową w formie działalności odpłatnej i nieodpłatnej pożytku publicznego. Spółdzielnia Socjalna P.W. Emaus, założona przez Stowarzyszenie i Fundację „Między Nami”, prowadzi działalność gospodarczą. Dochód z pracy wszystkich domowników w całości przeznaczany jest na pokrycie kosztów utrzymania całej wspólnoty (obecnie w 4 domach mieszka blisko 40 osób). Zarobione wspólnie pieniądze decydują o autonomii nie tylko finansowej, ale i tej szeroko rozumianej – zapewniają godność. Praca jest podstawową metodą upodmiotowienia osób, przywraca poczucie odpowiedzialności, umożliwia pełnienie ról społecznie ważnych.
3. Solidarność – nie tylko Stowarzyszenie jako organizacja, ale także każdy członek wspólnoty jest zobowiązany moralnie do niesienia pomocy innym (oczywiście w miarę możliwości) i udziału w akcjach solidarnościowych. Członkowie wspólnoty, którzy wcześniej niejednokrotnie sami zmuszeni byli do korzystania z darmowych posiłków dystrybuowanych na ulicy, w okresie zimowym gotują i rozdają gorący posiłek innym potrzebującym na lubelskiej starówce. Ludzie ubodzy otrzymują nieodpłatnie również niezbędne im ubrania czy sprzęty. Część dochodu przeznaczamy także na wsparcie finansowe innych podmiotów – lokalnie i za granicą (np. Ukraina); zobowiązuje nas do tego statut Światowego Ruchu Emaus.

Działalność dochodowa

Podstawową formą zarabiania pieniędzy przez Emaus – Lublin oraz inne grupy członkowskie Emmaus International jest nieodpłatna zbiórka i sprzedaż rzeczy używanych (mebli, ubrań, sprzętu AGD, RTV, Hi-Fi, ceramiki, bibelotów i wszelkich innych artykułów). Już w 1949 r. jeden z członków pierwszej wspólnoty w Paryżu

(Neuilly-Plaisance), na zadane w czasie dyskusji pytanie, w jaki sposób mogliby się utrzymać, odpowiedział: „Jeżeli mężczyzna jest zdrowy i nie pije, to nie ma możliwości, żeby się nie utrzymał ze zbiórki złomu, butelek, starych ubrań i makulatury”. Dziś zbiórka tych artykułów jest mało opłacalna, ale ludzie przekazują za darmo rzeczy bardziej wartościowe, zwłaszcza w krajach zamożnych. Dochód z ich sprzedaży pozwala zwykle na samofinansowanie się grup. Zyski wielu z nich – zgodnie z przyjętą zasadą solidarności – przekazuje się na cele humanitarne, lokalne i międzynarodowe, tworzenie i wsparcie słabszych grup.

Lubelska grupa Emaus utworzyła kiermasz krótko po rejestracji. W tym czasie nie funkcjonowało pojęcie ekonomii społecznej ani przedsiębiorczości społecznej, ową działalność podejmowano zatem w próżni prawnej. Z tego względu obciążona była olbrzymim ryzykiem wynikającym zarówno z obowiązujących przepisów regulujących życie społeczne i gospodarcze, ale także z tradycyjnego myślenia o pomocy drugiemu człowiekowi jako pomocy charytatywnej oraz filantropijnej. Urzędnicze decyzje miały charakter doraźny i uznaniowy, co pod znakiem zapytania stawiało bezpieczeństwo przedsięwzięcia. Przez pierwsze lata zbiórka i sprzedaż prowadzone były – na podstawie decyzji administracyjnej – w formie zbiórki publicznej. Niestety, w którymś momencie okazało się to niemożliwe i zostaliśmy zmuszeni do zarejestrowania działalności gospodarczej oraz wpisania Stowarzyszenia do rejestru przedsiębiorców. Jako stowarzyszenie byliśmy zwolnieni z podatku dochodowego, ale – tak jak każdego przedsiębiorcę – obowiązywały nas podatki od nieruchomości i VAT. W tamtych latach nasza autonomia finansowa była szczególnie zagrożona. Przechodziliśmy przez zimy, kiedy musieliśmy negocjować płatności zobowiązań z zakładem gazowniczym, energetycznym, a nawet z telekomunikacją. Wielokrotnie podejmowane próby uzyskania zwolnienia bądź znaczącego obniżenia stawki podatku od nieruchomości kończyły się niepowodzeniem. Argument, że osoby bezdomne przebywające we wspólnocie Emaus nie obciążają kosztami utrzymania schronisk, a tym samym budżetu samorządu, nie był dosyć przekonujący.

Przyszedł czas, że musieliśmy zarejestrować działalność gospodarczą w zakresie handlu rzeczami używanymi, co wiązało się z ponoszeniem 22-procentowego podatku VAT. To był dla nas trudny czas – towar pozyskujemy nieodpłatnie, nie mieliśmy zatem możliwości odliczenia podatku. Nasz dochód pomniejszył się więc o 22%. Groziła nam likwidacja działalności. Szczęśliwie ówczesny naczelnik naszego urzędu skarbowego zwolnił nas z tego podatku. Po trzech latach jednak wycofał się z tej decyzji. Dzięki zabiegom formalnym przenieśliśmy działalność do innego urzędu skarbowego, ale wkrótce Minister Finansów Leszek Balcerowicz zarezerwował kompetencje zwolnień wyłącznie dla siebie. Wspólny wniosek o zwolnienie z podatku od towaru i usług kilku znaczących organizacji w Polsce (Fundacja „BARKA”, Pomoc Społeczna SOS, „Markot”, Emaus) został odrzucony. To był 2003 r., trwały już prace nad ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Równoległe z ich biegiem dostosowaliśmy statut do nowej ustawy i 2 stycznia 2004 r. złożyliśmy gotowy wniosek do Krajowego Rejestru Sądowego.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa o zatrudnieniu socjalnym i ustawa o spółdzielniach socjalnych zaczęły zmieniać rzeczywistość. Działalność odpłatna oraz działalność nieodpłatna pożytku publicznego otworzyły nowe możliwości dla sektora pozarządowego i wprowadziły adekwatne rozwiązania dla przedsiębiorstw społecznych. Powstał wreszcie język opisujący oraz formalizujący ich status. Art. 8 pkt 1 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jednoznacznie mówi, że działalnością odpłatną pożytku publicznego jest „sprzedaż przedmiotów darowizny”, oczywiście pod warunkiem przeznaczenia w całości dochodów na cele pożytku publicznego. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie zwolnień od podatku od podatku od towarów i usług w par. 3 zwalnia przychód uzyskany przez organizację pożytku publicznego z tytułu sprzedaży przedmiotów darowizny z podatku VAT. Te zapisy zasadniczo rozwiązują problem naszej działalności dochodowej.

Zwykle problemem dla sektora NGO, być może szczególnie palącym dla przedsiębiorstw społecznych, jest uzyskanie pieniędzy na prowadzenie działalności. Wprowadzenie w życie wymienionych

ustaw – zwłaszcza ustawy o spółdzielniach socjalnych – umożliwiło wypracowanie programów wspierających rozwój przedsiębiorczości społecznej. Pojawiły się środki pozwalające na myślenie długofalowe, strategiczne. Wypracowane zostały nowe instrumenty finansowe umożliwiające wyposażenie miejsc pracy, dofinansowanie do zatrudnienia, wsparcie pomostowe. Być może zbyt łatwy do nich dostęp i jednocześnie powiązane z nim polityczne zapotrzebowanie na spektakularny sukces spowodowały, że wiele inicjatyw okazało się jednak chybionymi. Utworzenie i utrzymanie przedsięwzięcia to zadanie wyjątkowo ambitne, trudne i wymagające nie tylko chęci, ale i spełnienia kilku warunków.

Osobne zagadnienie stanowi rozwój przedsiębiorstwa i środki umożliwiające jego sfinansowanie. Wyszedł temu naprzeciw program preferencyjnych pożyczek na rozwój podmiotów ekonomii społecznej. Jako Stowarzyszenie Emaus oraz Spółdzielnia Socjalna PW. Emaus kilkakrotnie zaciągaliśmy takie pożyczki. Niektóre z nich już spłaciliśmy. Umożliwiły nam one rozwój, ale stanowiły też – i stanowią nadal – duże obciążenie, mimo że warunki ich udzielenia są korzystne. Czas na spłatę jest również problemem – pięć lat to krótki okres i obciążenie bieżących dochodów relatywnie wysokimi ratami może okazać się zbyt dużym ciężarem, zwłaszcza przy zmiennych losowych, takich jak pandemia czy kryzysy gospodarcze (skokowy wzrost cen energii i materiałów). Postulowałbym możliwość renegocjowania i wydłużenia okresu spłaty pożyczki, nie leży bowiem w niczym interesie upadek przedsiębiorstwa społecznego.

Ekonomia społeczna w pomocy społecznej

Ekonomia społeczna w sektorze pomocy społecznej oznacza wyzwolenie oraz zaangażowanie energii i przedsiębiorczości tych, którym pomoc społeczna służy i do wspierania których została powołana, przyznając im rolę podmiotu. Te kategorie osób wymienia ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r. w art. 1 ust. 2, Są to osoby: bezdomne, realizujące indywidualny program wychodzenia z bezdomności; uzależnione od alkoholu, po zakończeniu

programu psychoterapii w zakładzie lecznictwa odwykowego; uzależnione od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej; chore psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego; długotrwale bezrobotne, w rozumieniu przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu; zwalniane z zakładów karnych, mające trudności w integracji ze środowiskiem; uchodźcy realizujący indywidualny program integracji; osoby niepełnosprawne, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jest to zbiór zamknięty, tymczasem w obszarze tym znaleźć można przecież jednostki niepoddające się powyższej klasyfikacji. Oprócz bezdomnych realizujących indywidualne programy są przecież bezdomni nierealizujący żadnych programów czy oprócz uzależnionych, którzy ukończyli program psychoterapii, są uzależnieni, którzy nie ukończyli żadnego programu, choćby z powodu indywidualnych ograniczeń. To dopowiedzenie wydaje mi się istotne, by ustrzec się przed urzędniczą arogancją i nie stosować wykluczających barier formalnych.

Ekonomia społeczna w tym sektorze oznacza także przeznaczenie i wykorzystanie części środków finansowych, które pozwolą jej aktorom samodzielnie decydować o swoim losie w maksymalnie dla nich możliwym stopniu. Sposobem na dystrybucję środków finansowych, respektującym autonomię osób, jest tworzenie podmiotów ekonomii społecznej, w tym przede wszystkim przedsiębiorstw społecznych.

Przedsiębiorczość społeczna oznacza przede wszystkim aktywizację potencjału drzemącego w ludziach, w tym potencjału gospodarczego. Towarzyszy temu nadzieja, że w konsekwencji uczestnicy aktywnych form wsparcia osiągną pełną samodzielność i przestaną być klientami pomocy społecznej, potencjał sektora pomocy społecznej natomiast wzrośnie dzięki wypracowanym efektom ekonomicznym, rozwinie się infrastruktura materialna służąca przedsiębiorczości społecznej, a budżet wydatków socjalnych zwiększy się o dochody z działalności przedsiębiorstw społecznych i innych instytucji wspierających ich rozwój. W rezultacie wielu

dotychczasowych „klientów” pomocy społecznej uzyska zdolność do samodzielnego funkcjonowania, a wsparcie finansowe innych będzie w większej lub mniejszej mierze ograniczone do poziomu koniecznego. Uwolnienie przynajmniej części budżetu sektora socjalnego pozwoli z kolei na efektywniejsze wsparcie tych, których poziom ograniczeń nie zezwala na tego typu aktywność. Powyższym nadziejom niestety nie odpowiadają dotychczasowe rezultaty rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce.

Przyczyny niepowodzeń wdrażania programu

Początek XXI w. zaczął przynosić zmiany, które uruchomiły proces tworzenia istniejących dziś podstaw prawnych. Dwadzieścia lat pracy stanowi dla mnie bagaż doświadczeń pozwalający oceniać obecnie funkcjonujące instrumenty prawne i finansowe oraz wynikające z nich możliwości i zagrożenia.

Dostrzegam frustrację i rozczarowanie rezultatami – czy raczej ich brakiem – w środowisku zainteresowanym rozwojem przedsiębiorczości społecznej i stosowaniem ustaw pozwalających na tworzenie przedsiębiorstw społecznych, np. spółdzielni socjalnych. Okazało się, że związane z nimi nadzieje często formułowane były na wyrost. Konieczna jest więc rzetelna diagnoza przyczyn, aby umożliwić dalszy rozwój przedsiębiorczości społecznej w jej różnorodnych formach, bez popełniania już błędów. Nie mam ambicji dokonania wyczerpującej analizy ani nie jestem w posiadaniu niezbędnych danych statystycznych, więc ten artykuł może stanowić co najwyżej przyczynek do tematu.

Do najistotniejszych – moim zdaniem – przyczyn częstych niepowodzeń należą:

1. Przeszacowanie potencjału osób marginalizowanych oraz swoisty hurraoptymizm. Pamiętam okres tworzenia ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz następujący po nim okres wdrażania i realizacji Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. W jednym z projektów tego programu uczestniczyło Stowarzyszenie Emaus. Program „W Stronę Polskiego

Modelu Ekonomii Społecznej” miał udowodnić powodzenie ustawy o spółdzielniach socjalnych. Zapotrzebowanie na sukces było większe niż racjonalna i merytoryczna ocena możliwości i szans. XIX- i XX-wieczne spółdzielnie zakładane były przez osoby znające się wzajemnie, powiązane więzami krwi czy mające to samo pochodzenie, żyjące w ramach tej samej społeczności lokalnej, w której funkcjonowały wysoko ustawione normy społeczne. Założyciele naszych spółdzielni „brani” byli i są z listy bezrobotnych, a przecież na naszych oczach następuje demontaż więzi i norm społecznych.

2. Niedoszacowanie kosztów tworzenia przedsiębiorstw. Budowanie przedsiębiorstwa to potężny wysiłek finansowy, zależny oczywiście od rodzaju prowadzonej działalności. Średnie koszty tworzenia zwykle przewyższają te środki, które „idą” za bezrobotnym do spółdzielni (czy innego przedsiębiorstwa społecznego). Bez adekwatnego kapitału zwykły przedsiębiorca nie podejmuje działalności. W trakcie rozmów w podobnych podmiotach często spotykałem się z opinią, że przez pierwsze dwa lata działalności nie ma co liczyć na zyski. Rezultaty społeczne i ekonomiczne funkcjonujących przedsiębiorstw społecznych lub innych aktywnych form wsparcia muszą być obliczone na lata, tak jak na lata musi być rozłożony czas tworzenia nowego systemu wsparcia.
3. Nadmierna wiara w możliwość sprawczą środków administracyjnych. Przedsiębiorstwa społeczne to jednak przedsiębiorstwa, których działalność regulują zasady funkcjonowania inne niż w instytucjach administracyjnych. Ta odmienność wymaga autonomii nieograniczonej środkami i decyzjami administracyjnymi stosowanymi w instytucjach publicznych. Przedsiębiorstwa społeczne muszą sięgnąć do arsenału środków i zasad właściwych dla biznesu. Trzeba jednak zdać sobie sprawę, że przedsiębiorstwo socjalne ma narzucone ograniczenia z tytułu realizacji celów socjalnych i trudno mu być konkurencyjnym na wolnym rynku.
4. Słabość zasobów ludzkich, a przede wszystkim brak kompetentnych przedsiębiorców społecznych. W najlepszym

wypadku zdarzają się samородni liderzy – przedsiębiorcy, którzy wsparci przez istniejącą organizację z powodzeniem realizują projekt tworzenia przedsiębiorstwa. Człowiek biznesu z wolnego rynku nie będzie zainteresowany wejściem w taki obszar ze względu na brak perspektyw.

5. Przesadny rygoryzm formalny oraz standaryzacja akcentująca aspekt formalny funkcjonowania instytucji socjalnych – praca socjalna w obszarze wykluczenia społecznego musi się liczyć ze specyfiką tego obszaru. Właśnie tu w największym stopniu nie funkcjonują standardy, normy, odpowiedzialność itd. Powrót do społeczeństwa to powolny i długotrwały proces wymagający determinacji pracowników socjalnych i jeszcze większej determinacji osób wspieranych. Należy w niego wliczyć porażki – bez uznania tego kosztu jedynym wynikiem będzie doraźna statystyka. Praca socjalna wymaga więc elastyczności i zindywidualizowanego podejścia. Indywidualne programy wspierające to dobre narzędzie, o ile uzna się w ich realizacji podmiotowość osób wspieranych (ostatecznie dotyczą ich życia) oraz aspekt psychologiczno-terapeutyczny.
6. Doraźność działań wspierających. Jedną z istotnych przyczyn doraźnego w skutkach oddziaływania jest tworzenie przedsiębiorstw społecznych w ramach realizowanych projektów. Logika projektu ma się nijak do celów, jakie stawiają sobie przedsiębiorstwa społeczne. Wpisanie do rezultatów projektu utworzenia spółdzielni socjalnej lub przedsiębiorstwa społecznego w jakiegokolwiek innej formie przynosi często, po rozliczeniu projektu, upadek powstałego w ten sposób przedsiębiorstwa. Problem doraźności oddziaływań nie dotyczy tylko omawianego obszaru – moim zdaniem to już problem cywilizacyjny.

Podsumowanie

W opracowaniach i dyskusjach na temat przedsiębiorczości społecznej oraz u podstaw aktów prawnych wskazuje się, że celem jej rozwoju jest pełne usamodzielnienie uczestników, nabycie zdolności do funkcjonowania na otwartym rynku pracy, zatrudnienie, a w konsekwencji opuszczenie szeregów klientów pomocy społecznej. Niestety, pojawia się problem ze statystyką – wskaźnik skuteczności realizowanych programów oraz działań podejmowanych przez różne instytucje jest niski.

Przyczyn wyjaśniających ten stan rzeczy poszukuje się przede wszystkim po stronie:

1. tzw. klientów, czyli tych, do których pomoc jest kierowana – zarzuca się im brak zaangażowania oraz woli przewyciężenia sytuacji powodującej marginalizację, brak chęci współpracy z pracownikami socjalnymi, a nade wszystko przejawianie roszceniowych postaw wobec instytucji pomocy społecznej;
2. instytucji socjalnych, prowadzących bezpośrednią działalność wspierającą – formułuje się wobec nich oskarżenia o przechowalnictwie¹ uczestników i nieskuteczności indywidualnych programów wspierających zmierzających do ich usamodzielniania.

Problem jest jednak znacznie szerszy i wymaga większej odwagi w postawieniu diagnozy niż uproszczone przerzucanie się odpowiedzialnością przez zainteresowane oraz zaangażowane w niego podmioty. Odwagi, uczciwości i determinacji wszystkich stron potrzebuje też dalsza praca nad formułowaniem i wdrażaniem warunków oraz instrumentów prawnych, instytucjonalnych, ekonomicznych, edukacyjnych, które stworzą realne szanse ludziom zagrożonym wykluczeniem społecznym na życie w miarę ich możliwości oraz aspiracji.

¹ Przechowalnictwo – przetrzymywanie uczestników w instytucji ponad określone ramy czasowe. Najczęściej formułuje się ten zarzut wobec warsztatów terapii zajęciowej.

W Polsce istnieje sieć instytucji socjalnych kierujących ofertę wsparcia do różnych grup społecznych. To wielki kapitał, który miałem okazję docenić, gdy odwiedzałem sąsiadujące z nami i te bliskie nam kraje pozbawione takiego systemu wsparcia. Niestety, poziom współpracy pomiędzy istniejącymi instytucjami jest niski – problem ten wymaga osobnej analizy. Tymczasem tę istniejącą sieć organizacji publicznych oraz pozarządowych można by wykorzystać lepiej i efektywniej, gdyby udało się stworzyć z niej bardziej spójny system.

Refleksja nad dotychczasowymi efektami rozwoju przedsiębiorczości społecznej, możliwościami współpracy różnych podmiotów w kierunku budowania systemu wsparcia osób zagrożonych wykluczeniem (w duchu partnerstwa i respektowania specyfiki i autonomii stron), wreszcie realna ocena szans i możliwości osób wykluczonych – to mogą być pierwsze kroki do poprawy efektywności wsparcia osób na drodze ich usamodzielniania.



Zbigniew Drązkowski – w latach 80. XX w. był inicjatorem powstania nieformalnych grup studenckich wspierających dzieci i młodzież z rodzin dysfunkcyjnych. W ramach lubelskiego Towarzystwa im. Brata Alberta Chmielowskiego współtworzył „Kuchnię Ludową”, w której osoby bezdomne i ubogie otrzymują (do dziś) bezpłatny posiłek. W latach 90. XX w. współpracował z „Lekarzami bez granic” oraz z Międzynarodowym Ruchem Emaus, co zaowocowało powstaniem Stowarzyszenia Emaus w Lublinie. W kolejnych latach zakładał w Polsce domy wspólnoty Emaus, której zasadą jest wspólne życie, praca zdolna zapewnić niezależność ekonomiczną jej członkom oraz solidarność z innymi, pozostającymi w ubóstwie. W 2010 r. zarejestrowano Spółdzielnię Socjalną Emaus. Zaangażowany w rozwój trzeciego sektora – współzałożyciel i pierwszy prezes Forum Lubelskich Organizacji Pozarządowych. Jest autorem artykułów i publikacji z zakresu ekonomii społecznej oraz problematyki bezdomności. Uhonorowany przez Prezydenta RP Orderem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski za „wybitne zasługi w działalności na rzecz budowania społeczeństwa obywatelskiego”.

Jak skutecznie wspierać rozwój wolontariatu w Polsce? Przegląd zagadnień

„W Polsce istnieje długoletnia tradycja pracy społecznej, tradycja pomagania sobie wzajemnie, angażowania się w problemy innych. Osoby działające na tym polu określano mianem społeczników, altruistów itp. Terminu »wolontariusz« nie używano” – tak w 1997 r. o początkach nowego zjawiska czy też raczej nowego określenia na aktywność społeczną oraz obywatelską pisali Paweł Jordan i Małgorzata Ochman w opracowaniu *Wolontariusze – źródłem siły organizacji*¹. Dziś, 26 lat później, częściej niż o polskich społecznikach i altruistach mówimy o kryzysie, niskim kapitale społecznym i dramatycznym spadku zaufania obywateli wobec instytucji, organizacji oraz siebie nawzajem.

W dynamicznym, zabieganym społeczeństwie, naznaczonym poczuciem zagrożenia i pandemiczną izolacją, wolontariat nie rzadko próbuje się traktować jak „plastry”², które mają „łagodzić dolegliwości” – być odpowiedzią na problemy oraz wyzwania współczesności. Dobrowolna, bezpłatna praca społeczna ma budować więzi, a także przyczynić się do stworzenia sprawiedliwszego,

¹ M. Ochman, P. Jordan, *Wolontariusze – źródłem siły organizacji*, Baltimore 1997, s. 5, online: <http://bibliotekawolontariatu.pl/biblioteka/e-book/28/> [dostęp: 14.09.2023].

² A. Jastrzębska, *Wolontariat jako plaster w dzisiejszym społeczeństwie*, Ngo.pl 30.06.2023, online: <https://publicystyka.ngo.pl/wolontariat-jako-plaster-w-dzisiejszym-spoleczenstwie> [dostęp: 14.09.2023].

solidarniejszego i bardziej zrównoważonego społeczeństwa. Co więcej, powinna również umożliwić młodym ludziom zdobycie wielu kompetencji.

Wyniki badania dotyczącego kapitału ludzkiego w Polsce wskazują na poważne deficyty współczesnej młodzieży w kompetencjach społecznych oraz cechach gwarantujących odpowiednią jakość wykonywanej pracy³. Nic dziwnego, skoro polski system edukacji opiera się przede wszystkim na wiedzy teoretycznej i nie przygotowuje w wystarczającym stopniu uczniów i studentów do przyszłych ról zawodowych. Lukę tę wypełniać mają właśnie działalność społeczna oraz wolontariat. Pytanie, czy rzeczywiście aktywność obywatelska powinna rozwiązywać większość palących problemów, pozostaje retoryczne.

Czym właściwie jest wolontariat? Definicja i prawo

Kiedy w 1993 r. tworzyła się w Polsce Sieć Centrów Wolontariatu, sformułowano definicję mówiącą o bezpłatnym, świadomym, dobrowolnym działaniu na rzecz innych przy założeniu, że jest to działalność wykraczająca poza związki rodzinno-koleżeńsko-przyjacielskie. „Wolontariuszem może być osoba pełnoletnia, mądra, obowiązkowa, każdy – w zależności od predyspozycji, zdrowy psychicznie, dyspozycyjny, kompetentny”⁴ – tłumaczą autorzy publikacji *Wolontariusze...*, podsumowując trzy lata spotkań i szkoleń związanych z powstaniem sieci polskich organizacji zajmujących się wolontariatem. „Wydaje nam się, że wolontariuszem może być każdy, kto działa świadomie na rzecz innych, przy czym świadomość rozumiana jest jako dobry stan psychiczny umożliwiający

³ Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Zintegrowana strategia umiejętności (część ogólna)*, Warszawa 2018, s. 43, online: <https://archiwum-bip.men.gov.pl/wp-content/uploads/sites/2/2018/08/zintegrowana-strategia-umiejtnosci-do-uzgodnien-i-konsultacji.pdf> [dostęp: 06.11.2023].

⁴ M. Ochman, P. Jordan, *op. cit.*, s. 5.

pozytywne działanie na rzecz własnego środowiska (wykluczamy również bardzo małe dzieci)”⁵.

Autorzy rozważają, kim właściwie jest i powinien być wolontariusz. Jak przyznają, rozważaniom tym towarzyszyły burzliwe dyskusje. Wymieniają takie cechy wolontariusza, jak: otwartość, wrażliwość, umiejętność współpracy, profesjonalizm, bezinteresowność, tolerancja, silna motywacja. Oczekiwania wobec wolontariusza są ogromne: „Jawi się on jako osoba wyjątkowa, wręcz idealna” – piszą Paweł Jordan i Małgorzata Ochman. „Takie myślenie byłoby w praktyce utopią i nie pozwoliłoby na skuteczną pracę z wolontariuszami, choć oczywiście – część z tych cech może u potencjalnego wolontariusza występować. Za najważniejsze uznajemy jednak: dobrowolność i bezpłatność”⁶.

W Polsce lat 90. XX w., gdy zaczęto się zastanawiać nad ideą wolontariatu, kształtowała się demokracja i swoboda polityczna, rosła wartość głosu wyborczego i świadomość obywatelska, tworzyła się nowa gospodarka, nastąpił rozwój mass mediów, a także pojawił się internet. Efektem tych przemian było m.in. powoływanie organizacji pozarządowych (dalej także jako: „NGO”, skrót od ang. *non-governmental organisation*) – powstał tzw. trzeci sektor, czyli fundacje oraz stowarzyszenia, które korzystały i nadal korzystają z pracy wolontariuszy. NGO-sy zazwyczaj tworzą ludzie chcący mieć wpływ na rzeczywistość, pragnący lepszego, sprawiedliwszego i bardziej egalitarnego świata, działający w imię równości społecznej, aktywnie wspierający dobro wspólne, jakim są kultura oraz demokracja.

W 2003 r. uchwalono ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w celu uregulowania tworzącego się ruchu społecznego, w tym wolontariatu. Czytamy w niej m.in. o tym, kto może korzystać ze świadczeń wolontariusza, czyli o wszystkich typach podmiotów, które uznaje się za działające na rzecz dobra publicznego. Narzucony zostaje też obowiązek formalizowania tej współpracy za pomocą umowy cywilnoprawnej, zwanej porozumieniem o wolontariacie, i ubezpieczenia. Ustawa zastrzega, że wolontariuszy

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*, s. 6.

nie można angażować w działalność gospodarczą – nikt nie może czerpać zysku z ich pracy. Celem tego ważnego aktu prawnego było nie tylko zadbanie o prawa wolontariuszy, lecz także docenienie samego zjawiska. Jak pokazuje praktyka, są jednak również mniej pozytywne skutki ustawy: doprowadziła m.in. do znacznego sformalizowania wolontariatu i rozwoju wolontariatu instytucjonalnego (w przeciwieństwie do spontanicznych inicjatyw oddolnych). Ponadto coraz częściej dominuje traktowanie wolontariatu jako działalności prowadzonej wyłącznie w ramach podmiotów określonych w ustawie, co wpływa na to, że nie pojawiają się nowe formuły działania, a dotychczasowe nie są zmieniane ani poszerzane.

Wolontariat to nie praca „za darmo”.

Paradoksy i wyzwania

Ze względu na to, że trzeci sektor od początku zmagał się z brakiem stabilnego finansowania, niektóre organizacje mogły – i mogą nadal – działać jedynie dzięki wolontariuszom, często bowiem zastępowali płatny personel i pełnili funkcje przeznaczone dla pracowników. Na szczęście w ostatnich latach nastąpił wzrost pracy płatnej w sektorze społecznym, o czym przeczytamy m.in. w raporcie *Kondycja organizacji pozarządowych. Trendy 2002–2022*⁷ przygotowanym przez Stowarzyszenie Klon/Jawor. Paradoksalnie lepsza sytuacja ekonomiczna części organizacji pozarządowych i ich profesjonalizacja wpływają (prawdopodobnie) na obserwowany spadek zaangażowania w wolontariat formalny – coraz więcej organizacji płaci za pracę wykonywaną wcześniej na zasadach wolontariatu, maleje więc zapotrzebowanie na działalność darmową.

Większym problemem jest niestabilne, doraźne zaangażowanie w wolontariat. Jak pokazuje raport *Kondycja organizacji pozarządowych...*, na przestrzeni ostatnich 20 lat przeciętna liczba wolontariuszek i wolontariuszy włączających się w pracę organizacji w ciągu

⁷ B. Charycka, M. Gumkowska, J. Bednarek, *Kondycja organizacji pozarządowych. Trendy 2002–2022*, Warszawa 2022, online: <https://kondycja.ngo.pl/> [dostęp: 14.09.2023].

roku zmalała trzykrotnie (z 15 osób w 2002 r. do 5 w 2021 r.). Najgorzej wypada wolontariat regularny i długoterminowy – liczba wolontariuszy działających na rzecz organizacji co najmniej raz w miesiącu nigdy nie była wysoka, ale i ona zmalała trzykrotnie⁸.

Po co nam to? Sens wolontariatu

Wróćmy na chwilę do rozważań Pawła Jordana i Małgorzaty Ochman na temat roli oraz zadań wolontariuszy. Bolączką, o której wspominają, jest to, że powierzane im zadania są z reguły wzorowane na pracy wykonywanej przez zwykłych, opłacanych pracowników, a samych wolontariuszy postrzega się przede wszystkim jako pomocników lub asystentów. „Dlaczego więc jako organizacja nie mielibyśmy spróbować bardziej twórczego podejścia w określaniu dziedzin, w których wolontariusze mogą okazać się pomocni?”⁹ – pytają autorzy. „Możemy powierzyć im przecież zajęcia, które nigdy nie przerodziłyby się w pracę na pełen etat, nigdy nie byłyby opłacane, ale pomagają w realizacji celów naszego programu”¹⁰.

Na przestrzeni lat nastąpiła polaryzacja podejścia do wolontariatu. Z jednej strony mamy wolontariuszy, którzy „pełnoetatowo pracują” w organizacjach. Z drugiej – w wielu miejscach wolontariusze nigdy się nie wyemancypowali. Najczęściej wykonują zadania, którymi nie chcą się zająć pracownicy, lub działają dlatego, że nikt nie zadał sobie trudu stworzenia programu wolontariackiego wypełnionego obowiązkami ważnymi i angażującymi. Tłumaczone jest to tym, że wolontariuszom nie można powierzyć odpowiedzialnych prac, bo nie są obecni cały czas i nie można na nich polegać ani niczego od nich wymagać. Należy obalić ten szkodliwy mit.

Przykład programu wolontariatu realizowanego przez Muzeum Powstania Warszawskiego pokazuje, że wolontariusze mogą wykonywać zadania wymagające wiedzy, konsekwencji, odpowiedzialności

⁸ *Ibidem*.

⁹ M. Ochman, P. Jordan, *op. cit.*, s. 6.

¹⁰ *Ibidem*.

i planowania, a nawet realizować autorskie projekty. Udział w zadaniach i wydarzeniach, które wspierają wolontariusze, może stale się utrzymywać na poziomie nie niższym niż 97%, a 3/4 wolontariuszy może wiązać się z organizacją na dłużej niż rok i działać systematycznie. Taki wolontariat przekłada się na kilkadziesiąt tysięcy godzin pracy rocznie w każdym niemal dziale Muzeum – stanowi wartość dodaną i wpływa na jakość działalności instytucji, a jednocześnie nie budzi wątpliwości natury etycznej i prawnej (zastępowanie wolontariuszami pracowników).

Nowoczesna polityka kadrowa, zmiany pokoleniowe oraz wejście na rynek pracy pokolenia Z wyraźnie pokazują, że wartością najbardziej pożądaną przez pracodawców jest zaangażowanie, a najskuteczniejszą metodą zarządzania – *empowerment*. Jego istotą jest stworzenie przestrzeni do kreatywnego działania oraz przejawiania własnej inicjatywy poprzez umożliwienie ludziom podejmowania decyzji i zachowanie odpowiedzialności za ich realizację. Pracownik ma autonomię i wpływ, dzięki czemu przejawia entuzjazm oraz chęć do czynnego udziału. Takie podejście powinno stanowić szstandarową metodę zarządzania pracownikami. Wszak praca to nie tylko regularne wpływy na konto, ubezpieczenie społeczne, benefity socjalne i budowanie stażu na rzecz przyszłej emerytury – również istotne są zaspokajanie potrzeby robienia czegoś, co ma dla nas sens, i czerpanie z tego satysfakcji. Ta sama zasada dotyczy wolontariatu. Tymczasem w wielu organizacjach oraz instytucjach wolontariusze wciąż traktowani są przedmiotowo. Co więcej, nadal pokutuje przekonanie o całkowitym altruizmie wolontariuszy, a przecież każde działanie, nawet to będące wyrazem szlachetnych pobudek, ostatecznie powinno przynosić jakąś korzyść osobistą – np. poczucie sprawczości i wiarę w sens zaangażowania.

Czy jesteśmy gotowi na inwestycję? Potencjał organizacji

Żeby zacząć rozważania nad tym, jak rozwijać wolontariat i skutecznie wspierać ten proces, najpierw należy zadać pytanie, po co nam wolontariat i jakie ma przynosić korzyści. Odpowiedzi powinien

poszukać każdy, kto działa w obszarze szeroko rozumianego pożytku publicznego, począwszy od szeregowego pracownika, poprzez władze poszczególnych organizacji, a skończywszy na decydentach odpowiedzialnych za tworzenie strategii.

Niewątpliwie pożytków z wolontariatu jest bardzo dużo. Można o nich przeczytać w licznych podręcznikach dla koordynatorów wolontariatu, a także w uzasadnieniach projektów oraz strategiach. Dla mnie jedną z najważniejszych zalet jest to, że wolontariusze tworzą społeczność, która daje organizacji niezwykłą energię – to ludzie działający w sposób nieszablonowy i dlatego, że chcą, a nie dlatego, że muszą, co w praktyce oznacza, że mobilizują się skuteczniej niż pracownicy działający w trybie „od do”.

Należy jednak pamiętać, że efektywnie prowadzony program wolontariacki wymaga nakładów czasu i energii – najpierw trzeba przeprowadzić analizę potrzeb organizacji, a potem rekrutację, wdrożenie, zorganizować pracę wolontariuszy, następnie podtrzymywać ich motywację i zbudować podstawy do długofalowej współpracy. Nim więc przystąpimy do działania, powinniśmy zadać sobie pytanie, czy nasza organizacja oraz jej personel są chętni oraz gotowi na taki krok.

Warto się zastanowić zatem nad takimi kwestiami, jak: czy aktualne zadania są dobrze rozdzielone pomiędzy wszystkich członków zespołu i czy rzeczywiście potrzebne jest dodatkowe wsparcie, jaki cel ma być osiągnięty poprzez przyjęcie nowego wolontariusza i w jaki sposób decyzyja ta może poprawić obecną sytuację, czy jesteśmy gotowi na wpływ wolontariusza na działalność organizacji albo przynajmniej na obszar działalności, w który będzie zaangażowany, czy zdanie wolontariusza zostanie wysłuchane, a jego pomysły zrealizowane, a może ma być on wartością dodaną – otrzyma zadanie dotychczas niewykonywane w organizacji – i jeśli tak, to czy obecny zespół ma czas, żeby należycie się zająć nowym obszarem, kto będzie odpowiadał za przygotowanie i wprowadzenie nowego wolontariusza, a potem będzie miał czas na monitorowanie jego działań, przyglądanie się jego pracy i odpowiadanie na jego potrzeby.

Zadaniem opiekunów i współpracowników wolontariuszy jest bowiem stworzenie takiej atmosfery pracy, by osoby odbywające

wolontariat miały poczucie przynależności do wspólnoty, a organizację postrzegały jako przestrzeń wzmacniającą poczucie własnej wartości, godności oraz samorealizacji. Zbudowanie takiej wspólnoty oznacza, że potencjał wolontariuszy ma duże szanse przekształcić się w potencjał rozwojowy organizacji przy jednoczesnym wzmocnieniu zachowań pożądanых (takich jak postawy patriotyczne czy kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego).

Jeśli nie nakreślimy jasnej wizji wolontariatu i nie zweryfikujemy jej z realnymi potrzebami, oczekiwaniami, możliwościami oraz chęć innych osób w organizacji, to będziemy zmagać się z rosnącą frustracją i wypaleniem: swoim, naszych koleżanek i kolegów oraz samych wolontariuszy.

Jak zrobić, żeby chcieć? Motywacje do wolontariatu

Skoro wolontariusz ma zainwestować swój czas (a często również wiedzę, umiejętności, kontakty, nie mówiąc o zaangażowaniu osobistym i emocjonalnym), powinien wiedzieć, jaki będzie miał zwrot z tej inwestycji. Na pewno nie finansowy. Ale przecież korzyści niematerialne często są o wiele cenniejsze, a nawet bezcenne! Dajmy więc naszym wolontariuszom to, czego nie otrzymają w innych obszarach swojego życia i rolach społecznych, jakie odgrywają. Nie ma jednej, uniwersalnej recepty, listy benefitów pasujących do każdego typu wolontariatu. Warto słuchać naszych wolontariuszy. Jeśli będziemy z nimi rozmawiać, dowiemy się, czego konkretnie potrzebują. Sami powiedzą, co może sprawić, że wolontariat wypełni lukę w ich życiu osobistym lub zawodowym, a poświęcenie dodatkowych godzin pracy przyniesie im satysfakcję i radość.

Pojęcia motywacji stosuje się w psychologii do opisu „systemu procesów odpowiedzialnych za uruchomienie, nadanie kierunku i podtrzymanie zachowania się tak długo, aż cel, względem którego zachowanie się jest instrumentalne, nie zostanie spełniony”¹¹. Motywacja jest więc systemem procesów zachodzących w czasie, a nie

¹¹ W. Łukaszeński, *Szanse rozwoju osobowości*, Warszawa 1984, s. 337.

czynnikiem stałym. Dynamika tych procesów bywa różna, zależna od wieku wolontariusza i jego sytuacji życiowej. Oznacza to, że do zadań osoby pracującej z wolontariuszami należy uczestniczenie w tych procesach, baczna ich obserwacja i nadążanie z odpowiedzią na pojawiające się potrzeby.

Doświadczeni koordynatorzy wolontariatu wiedzą z praktyki, a potwierdzają to również badania naukowe¹², że nawet jeśli wolontariusze podejmują decyzję o pomaganiu innym z powodów altruistycznych (czego bardzo byśmy wszyscy pragnęli), to trwają w swoim postanowieniu dlatego, że niesienie pomocy jest dla nich w jakiś sposób korzystne. Innymi słowy, na wolontariat długoterminowy i systematyczny ma zazwyczaj wpływ motywacja związana przede wszystkim z rozwojem osobistym i budowaniem poczucia własnej wartości, a coraz częściej także z nawiązywaniem relacji osobistych i więzi społecznych poprzez integrację wokół wartości istotnych w danej grupie (pracowników i wolontariuszy).

Żeby nieco usystematyzować problematykę motywacji w wolontariacie, posłużę się badaniami i metodą oceny stworzoną pod koniec lat 90. XX w. przez zespół, którym kierowali E. Gil Clary i Mark Snyder¹³. Badaczy tych szczególnie interesował wolontariat intencjonalny, polegający na celowym, świadomym podejściu do aktywności na rzecz innych, określeniu i uporządkowaniu własnych priorytetów, dopasowaniu umiejętności i zainteresowań do wybranego działania. Inaczej niż spontaniczna pomoc wolontariat intencjonalny cechuje się proaktywnym nastawieniem na długotrwałe wspieranie potrzebujących. Właśnie takie świadome oraz długofalowe zaangażowanie jest najbardziej pożądane przez organizacje poszukujące wolontariuszy, a na poziomie strategii rządowych – najbardziej promowane i wspierane.

¹² V.R. Galindo-Kuhn, R.M. Guzley, *The Volunteer Satisfaction Index: Construct Definition, Measurement, Development and Validation*, „Journal of Social Service Research” 2001, nr 28, t. 1, s. 45–68.

¹³ E. Gil Clary, M. Snyder, *The Motivations to Volunteer: Theoretical and Practical Considerations*, „Current Directions in Psychological Science” 1999, nr 5, t. 8, s. 156–159.

Wspomniani naukowcy przyjęli, że ludzie działają świadomie i celowo, a z tego wynika, że wolontariusze angażują się w coś, aby osiągnąć ważne cele osobiste. Powstał model sześciu najczęściej spotykanych bodźców skłaniających do określonego działania. Pierwszym z nich jest motyw wartości, czyli działanie związane z ważnymi dla jednostki wartościami, takimi jak pragnienie pomagania słabszym i potrzebującym. O takich motywacjach będziemy mówić nie tylko w przypadku całego spectrum działań w obszarze pomocy humanitarnej czy społecznej, ale również przy zaangażowaniu w działalność organizacji o wyraźnie zaznaczonej misji. Motyw zrozumienia odnosi się do chęci poznania otaczającego świata oraz do nauki lub wykorzystywania umiejętności, których nie mamy możliwości rozwijać w naszym życiu codziennym bądź pracy. Motyw wzmocnienia wyraża dążenia do rozwoju psychologicznego (poczucie własnej wartości) poprzez doświadczenie wolontariatu, a motyw kariery wiąże się z potrzebą zdobycia nowych doświadczeń, przydatnych do doskonalenia umiejętności profesjonalnych i otwierających perspektywy. Motywy społeczne, ostatnio coraz bardziej zyskujące na znaczeniu, związane są z potrzebami odnalezienia się w konkretnej grupie społecznej, spędzania czasu z innymi, wzmocnienia relacji społecznych czy zyskania aprobaty. To obszar szczególnie istotny dla młodych ludzi, którzy są przytłoczeni obowiązkami i nauką, często uzależnieni od internetu, rzadko znajdujący akceptację oraz docenienie swoich osiągnięć. Na koniec wymienić należy motywy obronne. Ich źródłem jest potrzeba poradzenia sobie z negatywnymi uczuciami, takimi jak poczucie winy czy niższości lub innymi problemami osobistymi¹⁴.

Rozkład procentowy poszczególnych czynników skłaniających ludzi do odbycia wolontariatu zależy nie tylko od płci, wieku, doświadczeń i aktualnej sytuacji życiowej, ale również od ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej czy nawet sytuacji wewnątrz organizacji. Różni ludzie robią podobne rzeczy z odmiennych przyczyn. Wolontariusze działający na rzecz tej samej organizacji

¹⁴ Z. Kroplewski, M.M. Kulik *et al.*, *Syntetyczny model motywacji prospołecznych na przykładzie wolontariatu*, „Psychologia Wychowawcza” 2015, nr 7, s. 45–61.

z różnych powodów decydują się na wolontariat. Każda osoba może próbować zaspokoić kilka swoich potrzeb w ramach jednego działania.

Młody wolontariusz może przyjść do organizacji, żeby zdobyć punkty na świadectwie (motyw kariery), ale będzie kontynuować działalność ze względu na ważne dla niego relacje nawiązane z grupą rówieśniczą (motyw społeczny). Osoba, która zaczęła współpracę z powodu poczucia długu do spłacenia (motyw obronny), zostanie na lata, bo znajdzie miejsce do rozwijania swoich zainteresowań (motyw wzmocnienia). Ktoś inny trafi do organizacji ze względu na jej misję (motyw wartości), dobrze tam się poczuje, gdyż zyska przyjaźnię (motyw społeczny), a potem dostrzeże, że poprzez swoją działalność może się rozwijać i zdobywać doświadczenie zawodowe, co pomoże mu znaleźć pracę (motyw kariery).

Istotne jest zrozumienie tych procesów, ponieważ gwarantuje to zbudowanie satysfakcjonującego i wartościowego programu wolontariatu, pozbawionego oceny potrzeb stojących za zaangażowaniem. Wysoka jakość wolontariatu i jego stabilność zależą od dopasowania potrzeb i celów wolontariuszy do możliwości, jakie stwarza im organizacja.

Jak wspierać wolontariat? Spontaniczna młodzież, aktywiści i przykład Warszawy

Znaczenie wolontariatu – jako doświadczenia edukacyjnego, formy partycypacji społecznej, czynnika integracji i metody rozwoju aktywnego obywatelstwa – od dawna jest doceniane. Co ciekawe, definicja takiej działalności sformułowana przez Komisję Europejską jest szersza niż ta obowiązująca w Polsce. Według Komisji wolontariat to: „wszelkie formy dobrowolnej aktywności – w kraju lub za granicą, nieformalne lub formalne, w niepełnym lub pełnym wymiarze godzin – podejmowane z własnej woli dla dobra ogółu,

bez nastawienia na korzyści finansowe”¹⁵. Co ważne, w ostatnich latach, również w naszym kraju, można zaobserwować wzrost liczby działań oddolnych, inicjatyw nieformalnych, miejskich i sąsiedzkich czy aktywizmu – form, będących wolontariatem zgodnie z powyższą definicją, ale pozbawionych oficjalnego charakteru i pośrednictwa instytucji lub organizacji.

Jak wynika z raportu z 2023 r.¹⁶, znaczna część globalnego społeczeństwa obywatelskiego, z młodymi ludźmi na czele, niewiele ma wspólnego z formalnymi organizacjami. Dotychczas rozgraniczono wolontariat i aktywizm, uznawano tę pierwszą formę działalności społecznej za wykraczającą poza sferę polityki, podczas gdy ta druga polega na kwestionowaniu dominujących norm, walce o zmiany społeczne, polityczne oraz kulturalne. Być może dziś należałoby zlikwidować to rozróżnienie, gdyż studia nad zaangażowaniem młodych, prowadzone m.in. przez organizacje The United Nations Volunteers, Civicus i International Association for Volunteer Effort, pokazują, że wolontariat i aktywizm zaczynają się coraz bardziej przenikać oraz uzupełniać.

Coraz częstsze są inicjatywy oddolne i spontaniczne. Podczas pandemii mieliśmy do czynienia ze wzajemną pomocą rodzinno-koleżeńsko-sąsiedzką w robieniu zakupów, wyprowadzaniu zwierząt, opiece nad dziećmi itp., a w czasie kryzysu uchodźczego – z ogromną falą ludzkiej solidarności i zaangażowania w pomoc osobom, które ucierpiały w wyniku wojny w Ukrainie. O tym szczególnym zaangażowaniu społecznym świadczy choćby pozycja Polski w Światowym Indeksie Dobroczynności (World Giving Index) – trafiliśmy do pierwszej dziesiątki krajów, w których odnotowano największy wzrost zaangażowania w różne formy pomocy, w tym w wolontariat: 25% w 2021 r. roku w porównaniu z 11% w 2018 r. W 2021 r. po raz pierwszy w historii badania znaleźliśmy się powyżej średniej światowej. Statystyki zdają się potwierdzać to, co obserwujemy na co dzień: zinstytucjonalizowana działalność

¹⁵ European Union, *Voluntary activities*, online: <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/voluntary-activities> [dostęp 14.09.2023].

¹⁶ Civicus, *State of Civil Society Report 2023*, online: <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2023/> [dostęp: 14.09.2023].

wolontariacka ulega ograniczeniu, a nigdzie dotychczas niewykazywane (np. w żadnych raportach czy sprawozdaniach) i nieformalizowane zaangażowanie społeczne staje się coraz popularniejsze.

Statystyki przedstawiałyby się pewnie jeszcze lepiej, gdybyśmy uwzględnili wolontariat młodych. Tym bowiem, co wyróżnia Polskę na tle innych krajów europejskich i pozaeuropejskich, jest wiek wolontariuszy. W przeciwieństwie do wielu państw, w których wolontariat ma długą tradycję i gdzie dominuje wolontariat senioralny, będący sposobem na aktywną i pożyteczną emeryturę, w Polsce najczęściej angażuje się młodzież. Ta sytuacja zmieniła się co prawda w czasie pandemii ze względu na izolację i nauczanie zdalne, ale w bieżącym roku wolontariat młodzieżowy zaczyna już nadrabiać straty. Warto pamiętać, że większość badań nie uwzględnia zaangażowania osób poniżej 15. roku życia. Tymczasem od roku szkolnego 2017/2018 weszły w życie regulacje nakładające na szkoły obowiązek kształtowania u uczniów postaw prospołecznych, np. poprzez odbycie wolontariatu¹⁷, i ustalające kwestie organizacji takiej aktywności w placówkach edukacyjnych¹⁸.

Oczywiście można się zastanawiać, jak możliwość zdobycia dodatkowych punktów podczas rekrutacji do szkół ponadpodstawowych ma się do dobrowolności wolontariatu oraz uczciwości (brak jest bowiem wspólnych kryteriów przyznawania tych punktów), ale niewątpliwie rozwiązanie to przyczyniło się do wzrostu aktywności społecznej wśród osób w wieku 13–14 lat lub młodszych. Z raportu przygotowanego w 2020 r. w ramach stołecznego programu „Ochotnicy warszawscy”¹⁹ wynika, że w 94% szkół w Warszawie, które wzięły udział w badaniu (82% szkół, do których wysłano ankiety), prowadzony jest wolontariat (56% – szkoły podstawowe, 37% – szkoły ponadpodstawowe).

Przykład strategicznego wsparcia rozwoju wolontariatu w Warszawie pokazuje – i to nie tylko jeśli chodzi o wolontariat szkolny – że

¹⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59), art. 1 ust. 12.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy, *Funkcjonowanie wolontariatu w szkole*, Warszawa 2020.

tworzenie narzędzi, bazy wiedzy, oferowanie szkoleń, konsultacji, okazji do wymiany doświadczeń, inicjowanie i wsparcie prac grup tematycznych czy przeprowadzanie wizyt studyjnych (w NGO-sach, ośrodkach pomocy społecznej, bibliotekach, szkołach czy instytucjach kultury), w których regularnie mogą brać udział koordynatorzy wolontariatu, przynoszą efekty²⁰. Jednym z ciekawszych rozwiązań było stworzenie programu wolontariatu pracowniczego najpierw w Urzędzie Miasta Warszawy, czyli rozpoczęcie zmian od samych siebie.

Długofalowa, zintegrowana z innymi działaniami (m.in. z inicjatywą lokalną, budżetem obywatelskim, wsparciem miejsc aktywności lokalnej, aktywizacją młodzieży warszawskiej czy konkursem S3KTOR), konsekwentna polityka, zespół zaangażowanych osób oraz szeroko zakrojona akcja edukacyjna doprowadziły do upowszechnienia i rozwoju wolontariatu w stolicy.

Na koniec najważniejsze: szacunek i wdzięczność

Po 30 latach od ukształtowania się zjawiska wolontariatu w Polsce i po 20 latach od zamknięcia go w ramy formalne warto ponownie zastanowić się, czym jest wolontariat i jakie są współczesne trendy aktywności obywatelskiej. Odpowiedź na te pytania wymagałaby zapewne publicznej debaty oraz weryfikacji definicji wolontariatu z uwzględnieniem zmian społecznych, jakie zaszły na przestrzeni kilkudziesięciu lat.

Jedno jednak się nie zmieniło – duża część naszego społeczeństwa odczuwa potrzebę działania na rzecz dobra ogólnego i wpływania na rozwiązywanie ważnych problemów. Warto też pamiętać, że ludzie potrzebują widzieć sens inwestowania swojego czasu oraz energii. Analizujmy więc formy, w jakich wolontariusze chcą manifestować swoje potrzeby, i przyglądajmy się motywacjom wolontariuszy,

²⁰ J. Dudkiewicz, *Wolontariat stał się częścią kanonu aktywności społecznej*, Ngo.pl 29.01.2021, <https://publicystyka.ngo.pl/wolontariat-stal-sie-czescia-kanonu-aktywnosci-spolesczonej> [dostęp: 14.09.2023].

żeby razem móc działać coś dobrego. I nie zapominajmy, że każda godzina wolontariatu jest bezcenna – przyczynia się bowiem do osiągnięcia tych małych i dużych celów. Jedynie poprzez otwarcie się na to, czego wolontariusze chcą i co mogą nam dać, a także dzięki gospodarowaniu z szacunkiem ich zasobami i okazywaniu im wdzięczności mamy szansę na zbudowanie satysfakcjonującej oraz długofalowej współpracy.

BIBLIOGRAFIA

- Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy, *Funkcjonowanie wolontariatu w szkole*, Warszawa 2020.
- Civicus, *State of Civil Society Report 2023*, online: <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2023/> [dostęp: 14.09.2023].
- Charycka B., Gumkowska M., Bednarek J., *Kondycja organizacji pozarządowych. Trendy 2002–2022*, Warszawa 2022, online: <https://kondycja.ngo.pl/> [dostęp: 14.09.2023].
- Council of Europe. European Union, *Voluntary activities*, online: <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/voluntary-activities> [dostęp 14.09.2023].
- Dudkiewicz J., *Wolontariat stał się częścią kanonu aktywności społecznej*, Ngo.pl 29.01.2021, <https://publicystyka.ngo.pl/wolontariat-stal-sie-czescia-kanonu-aktywnosci--spolecznej> [dostęp: 14.09.2023].
- Galindo-Kuhn V.R., Guzley R.M., *The Volunteer Satisfaction Index: Construct Definition, Measurement, Development and Validation*, [w:] „Journal of Social Service Research” 2001, nr 28, t. 1, s. 45–68.
- Gil Clary E., Snyder M., *The Motivations to Volunteer: Theoretical and Practical Considerations*, [w:] „Current Directions in Psychological Science” 1999, nr 5, t. 8, s. 156–159.
- Jastrzębska A., *Wolontariat jako plaster w dzisiejszym społeczeństwie*, Ngo.pl 30.06.2023, online: <https://publicystyka.ngo.pl/wolontariat-jako-plaster-w-dzisiejszym--spoleczenstwie> [dostęp: 14.09.2023].
- Kroplewski Z., Kulik M.M. et al., *Syntetyczny model motywacji prospołecznych na przykładzie wolontariatu*, [w:] „Psychologia Wychowawcza” 2015, nr 7, s. 45–61.
- Łukaszewski W., *Szansę rozwoju osobowości*, Książka i Wiedza, Warszawa 1984.

Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Zintegrowana strategia umiejętności (część ogólna)*, Warszawa 2018, online: <https://archiwum-bip.men.gov.pl/wp-content/uploads/sites/2/2018/08/zintegrowana-strategia-umiejtnosci-do-uzgodnien-i-konsultacji.pdf> [dostęp: 06.11.2023].

Ochman M., Jordan P., *Wolontariusze – źródłem siły organizacji*, Baltimore 1997, online: <http://bibliotekawolontariatu.pl/biblioteka/e-book/28/> [dostęp: 14.09.2023].

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59)



Marta Walkowska – od 2010 r. zajmuje się wolontariatem jako trenerka i koordynatorka projektów. Od ośmiu lat kieruje Centrum Wolontariatu Muzeum Powstania Warszawskiego, wcześniej pracowała m.in. w Stowarzyszeniu Centrum Wolontariatu w Warszawie. Ma wiedzę z zakresu wolontariatu w NGO, instytucjach kultury, szkołach i ośrodkach pomocy społecznej, a także ewaluacji programów, zarządzania wolontariatem, kształcenia koordynatorów i wolontariuszy, CSR oraz wolontariatu pracowniczego. Ukończyła historię sztuki i studia podyplomowe z psychologii w zarządzaniu.

Pożyteczni, lecz nieuprawnieni – Mateczniki Polskości (w tym muzea prywatne) oraz ich kustosze

Wprowadzenie

Pojęcie „mateczniki” pojawiło się pod koniec XX w. i dotyczyło małych ojczyzn. Jego definicja nie do końca była wówczas jednoznaczna oraz jednorodna. W dużym uproszczeniu można stwierdzić, że matecznik w swym głównym znaczeniu czerpał z pojęcia źródłowości. Określenia „matecznik” używano w tamtym czasie w celu nazwania centrów (źródeł), swoistych rozsadników oddolnej działalności na rzecz kultury lokalnej i regionalnej.

Od początku drugiej dekady XXI w. notujemy w Polsce wzmożony rozwój mateczników, przez które obecnie rozumiemy lokalne, prywatne ośrodki tradycji i patriotyzmu, a także centra utrwalania polskiej tożsamości kulturowej niebędące instytucjami formalnymi.

Równocześnie mateczniki stały się alternatywą dla polskiego, zinstytucjonalizowanego regionalizmu w związku z pogarszającą się kondycją tradycyjnego ruchu regionalistycznego, spowodowaną likwidacją Krajowego Ośrodka Dokumentacji RTK, fiaskiem utworzenia Instytutu Kultury Regionalnej, działaniem nieprzyjaznej – zdaniem prof. Andrzeja Tyszki – ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie (utrudnienia dostępu do środków finansowych związane ze zbiurokratyzowaniem procedur), brakiem wsparcia z funduszy publicznych statutowej działalności towarzystw

regionalnych, marginalizacją kongresów regionalistów polskich, a także zniechęceniem regionalistów nieprzyjazną polityką państwa i samorządów wobec społecznego ruchu regionalistycznego, szczególnie widoczną w latach 2007–2015.

Cechą charakterystyczną rozwijającego się dziś ruchu macecznikowego jest jego różnorodność. Macecznikiem może być – jak uważał główny ideolog ruchu macecznikowego, prof. Andrzej Tyszka – skansen kultury ludowej, galeria wystawowa, izba pamięci, ośrodek wydawniczy (prowadzony jako działalność statutowa towarzystwa regionalnego), scena teatru amatorskiego, pracownia artystyczna, odrestaurowany dworek ziemiański z dawnym wyposażeniem, zagroda edukacyjna, uruchomiony i odnowiony stary młyn, ogród z rzeźbami czy też muzeum prywatne, o ile nie stanowi instytucji komercyjnej. Zdecydowana większość muzeów prywatnych (obecnie jest ich ok. 200) ma charakter etnograficzny lub historyczny. Najwięcej tego typu placówek powstało na przełomie XX i XXI w.

Motywacje do założenia muzeum prywatnego są różne. Ich właściciele wskazują m.in. na chęć wpływania na proces utrwalania tożsamości narodowej i podtrzymania ciągłości tradycji. Inną z przyczyn powołania do życia takiego muzeum może być pragnienie eksponowania rodzinnej spuścizny albo satysfakcja z utrwalania historii dla przyszłych pokoleń. Ważnym argumentem za założeniem muzeum jest promocja obszaru (np. miasta czy gminy), na którym takowa placówka funkcjonuje. Należy pamiętać, że prywatne muzeum oznacza dla kolekcjonera prestiż, często stanowi także produkt jego osobistych ambicji. Równocześnie powstanie tego typu placówek jest próbą uzupełnienia obszarów tematycznych, których nie dostrzegły publiczne placówki muzealne. Przykładem mogą tu być następujące muzea: Muzeum Nietypowych Rowerów w Gołębiewie pod Puławami, Muzeum Guzików w Łowiczu, Muzeum Bombek w Kętrzynie czy Muzeum Zabawek i Bajek w Toruniu. Pragnę w tym miejscu dodać (jako autor dwóch części albumu *Szlakiem Maceczników Polskości*, w których omówiłem 167 tych obiektów), że macecznikiem jest również Izba Regionalna prowadzona przez stowarzyszenie lokalne, fundację czy koło gospodyń wiejskich, a także ośrodki kolekcjonerskie.

Cechy mateczników

Do istotnych i – co ważne – wspólnych cech mateczników należą:

1. dominująca rola ich liderów, czyli założycieli (właściciele, gospodarzy);
2. funkcjonowanie jako placówka non profit (ewentualne biletowanie służy jedynie pokryciu kosztów utrzymania obiektu);
3. programowo samodzielna działalność z uwzględnieniem elementów patriotycznych, kulturowych i edukacyjnych.

Przy opisywaniu pierwszej ze wskazanych wyżej cech należy pamiętać, że gospodarze (prywatni właściciele) mateczników pełnią na ogół rolę ich kustoszy. Z reguły to wybitne osobowości, autentyczni liderzy, osoby o wielkim autorytecie i wiedzy. Jak uważał prof. Tyszka, zaliczają się do nich obywatele z etosem i z poczuciem misji, o wybitnych kwalifikacjach kulturalnych i zaangażowaniu społecznym. Często mają oni wiele pasji oraz wszechstronnych zdolności. Warto wskazać kilka przykładów takich właśnie osób.

Waldemar Kosieradzki, właściciel prywatnego Muzeum Historii i Tradycji w Łosicach na południowym Podlasiu, jest nie tylko wytrawnym znawcą historii regionalnej, ale też współautorem kilku pozycji książkowych oraz pomysłodawcą i producentem nakręconego w 2013 r. filmu *Szlakiem bojowym Oddziału Partyzanckiego majora Stefana Wyrzykowskiego ps. „Zenon” z 34 Pułku Piechoty AK*. Ponadto stoi na czele łosickiego szwadronu Konnej Straży Ochrony Przyrody i Tradycji i bierze czynny udział w rekonstrukcjach wydarzeń historycznych. Kolejną taką osobą jest gospodarz Dworu na Wysokiej w Jordanowie Antoni Plich, świetny muzyk (znany lutnista), który organizuje u siebie wspaniałe koncerty muzyczne oraz recitale. Gospodarz dworu w świętokrzyskich Przybysławicach Jarosław Paczkowski pisze wiersze, wydaje tomiki poetyckie oraz gra na gitarze, czym umiła czas odwiedzającym jego matecznik turystom. Z kolei właściciel Muzeum Wsi w Narwi Marian Świącki z pasją uprawia fotografię, a jego zdjęcia eksponowane w placówce ukazują piękno krajobrazu narwiańskiego, zabytki architektury sakralnej, a także inne lokalne atrakcje architektoniczne. Gospodarz Chaty na Szańcach w Koniakowie Tadeusz Rucki maluje śląskie pejzaże oraz

produkuje trombity, potężne instrumenty pasterskie, organizuje również w swoim mateczniku wystawy artystyczne lokalnych twórców. Pomysłodawca i właściciel Małego Muzeum Ludowego w dolnośląskim Marcinowie Marian Kowalski kolekcjonuje stary sprzęt rolniczy. Poza tym jest poetą, rzeźbiarzem amatorem i muzykiem, który prowadzi od wielu lat założoną przez siebie kapelę ludową „Marciny”. Twórca i kustosz Muzeum Rolniczego w Olszynchach na Mazurach Zygmunt Rząp jest utalentowanym rzeźbiarzem oraz organizatorem Giełd Staroci i wystaw artystycznych w swoim mateczniku. Z kolei założyciel i właściciel osady kulturowej w Kadzidłowie (k. Rucianego Nidy) Krzysztof Worobiec to pisarz, geograf ratujący krajobraz kulturowy Mazur, autor książek o Puszczy Piskiej. Twórca i kustosz Muzeum Małej Ojczyzny w Studziwodach Doroteusz Fionik jest nie tylko znanym historykiem i muzealnikiem, ale także etnografem, dziennikarzem, wydawcą, popularyzatorem tradycji prawosławia Podlasia oraz dyrygentem chóru cerkiewnego i autorem książek poświęconych dziejom regionu bielskiego. Z kolei kustosz muzeum ludowego w łowickim Sromowie Wojciech Brzozowski (wnuk Juliana, założyciela tego matecznika) to nie tylko muzealnik i gawędziarz, ale także znany twórca ludowy, rzeźbiący w drewnie, i konserwator starych pojazdów konnych i narzędzi rolniczych oraz mechanizmów wprawiających w ruch figury muzealne. Założyciel i kustosz Muzeum Wsi w świętokrzyskim Maruszowie Edward Ziarko świetnie się zna na etnografii i historii regionalnej. Oprócz tego jest uznanym malarzem i rzeźbiarzem ludowym. Kustosz Izby Regionalnej w Niepołomicach Janusz Jagła poza działalnością regionalną realizuje się jako astronom amator poprzez pełnienie funkcji prezesa Polskiego Towarzystwa Astronomicznego.

Kolejną wartą przybliżenia cechą mateczników są ich ściśle związki z małą ojczyzną. Ks. Janusz Pasierb stwierdził: „Każdą kulturę, każdą ojczyznę tworzą nie tylko ludzie i języki, ale i Ziemia. Gdyby jej zabrakło wszystko stałoby się bezdomne”¹. Z kolei Bronisław Gołębiowski uważał, że „miejsce urodzenia człowieka jest matecznikiem jego wolności w przestrzeni narodu, państwa,

¹ J. Pasierb, *Szkice o kulturze*, Pelplin 1982.

ludzkości i świata. Dlatego trzeba znać i dbać o małą ojczyznę, by stanowić swą wolność i podmiotowość w przestrzeni ojczyzny politycznej”². Fakt lokalnego zakorzenienia sprawia, że mateczniki winna cechować właściwa, tj. partnerska współpraca z władzą samorządową. Niestety, nie zawsze tak bywa. Są samorządowcy, którzy nie znają dobrze dziedzictwa swego regionu i nie interesują się działającymi na ich terenie miejscami aktywności społecznej, w tym matecznikami. Na bazie własnego doświadczenia mogę podać przykład takiej postawy. Do prowadzonego przeze mnie od 10 lat matecznika w Zagnańsku nie zawitał jak dotąd żaden przedstawiciel władzy lokalnej – począwszy od wójta, na marszałku skończywszy – choć byli wielokrotnie zapraszani przy różnych okazjach. Na szczęście istnieją przykłady dobrej współpracy samorządowo-matecznikowej. W Adamowie (powiat konecki) właściciel prywatnego muzeum rolniczego Jan Krawczyk uzyskał od władz gminnych dotację w wysokości 10 000 zł na utworzenie w swojej placówce nowego działu „od ziarenka do bochenka”. Miałem przyjemność nie tylko uczestniczyć w jego otwarciu w połowie czerwca 2023 r. (z udziałem władz samorządowych gminy), ale też poprowadzić z tej okazji III Ogólnopolskie Posiady Matecznikowe. Z kolei władze gminy w podtoruńskich Łysomicach ściśle współpracują z kustoszem miejscowej Izby Historii i Tradycji Adamem Kozłowskim, o czym mogłem się przekonać osobiście podczas obchodów jubileuszu 10-lecia tej placówki w dniach 1–2 października 2022 r. Władze gminne tę uroczystość nie tylko pomogły zorganizować, ale też pokryły jej koszty. Jak więc się okazuje, można współpracować.

Mateczniki jako centra promocji patriotyzmu

Wśród mateczników na szczególną uwagę zasługują Mateczniki Polskości, inaczej nazywane Matecznikami Patriotyzmu i Kultury. Są to miejsca aktywności ludzi, którym zależy na utrwalaniu

² B. Gołębiowski, *Świątokrzyskie Mateczniki Polskości*, „Zielony Sztandar”, 15–21.02.2017.

tożsamości nie tylko lokalnej, ale i tej szerszej pojętej – dotyczącej naszej ojczyzny. Uznają oni siebie najpierw za Polaków, a potem dopiero Europejczyków. Miejsca te pozwalają poznawać i utrwalać naszą bogatą historię, są też kuźnią patriotyzmu. Równocześnie ich liderzy (gospodarze) stawiają sobie za cel wzmocnienie nurtu narodowościowego w zjednoczonej Europie, a w konsekwencji odrodzenie Unii Europejskiej zgodnej z ideą jej ojców założycieli, w tym wynoszonego na ołtarze Roberta Szumana. Przyświeca im myśl, że nie może być dobrym Europejczykiem „byłe jaki Polak” – to znaczy nieznający swej historii oraz osiągnięć polskiej kultury i nauki na przestrzeni ponad 1000-letnich naszych dziejów. Dobrym Europejczykiem nie może być Polak, który nie ma świadomości, iż pochodzi z kraju, w którym uchwalono pierwszą na Starym Kontynencie nowożytną konstytucję i którego przedstawiciel – naukowiec, powstaniec listopadowy oraz przyrodnik – Wojciech Jarzębowski był pionierem koncepcji integracji europejskiej i już w 1831 r. przygotował projekt pierwszej Konstytucji dla Europy.

Mateczniki Polskości zawierają w pełnej definicji dwa nierozdzielne elementy. Pierwszy to patriotyzm. Przez chwilę zastanówmy się, co to słowo oznacza. Pochodzi ono od słowa *patria*. Grecy, którzy wprowadzili ten termin, byli ojcami demokracji. Niemniej patriotyzmu nie możemy odnosić jedynie do warstwy życia zbiorowego. Pierwiastki patriotyczne należy czerpać z poznawania ojczystego języka, kultury, przyrody, geografii. Wiedzę tego rodzaju można oczywiście przyswoić, ale umiłowanie wszystkiego, co ojczyste, stanowi raczej potrzebę ducha, nie umysłu. Pierwszą lekcję patriotyzmu otrzymuje każdy w domu rodzinnym, będącym naszą najmniejszą małą ojczyzną. Pamiętajmy, że dom i rodzina to najważniejsze drogowskazy na dalsze życie, a najszlachetniejszą drogą do pielęgnowania historii oraz kultury swojego miasta i regionu są spotkania z twórcami, pasjonatami, żywymi świadkami ojczystych dziejów. Warto też mieć na względzie, że ojczyznę można kochać i służyć jej wszędzie. Podczas kilkukrotnych pobytów w USA przekonałem się, że Polacy na emigracji mówią o umiłowaniu ojczyzny nawet pełniejszym głosem niż Polacy w kraju, nie wstydząc się łez i wzruszenia.

Jak znaczenie pojęcia „patriotyzm” determinuje funkcjonowanie Mateczników Patriotyzmu i Kultury? Otóż zobowiązuje, a wręcz obliuguje ono gospodarzy tych obiektów do umieszczenia w nich ekspozycji świadczącej o naszej bogatej przeszłości oraz pokazania artefaktów dokumentujących historię regionalną: miejscowe bitwy, bohaterskie postawy mieszkańców, ważne wydarzenia lokalne i ogólnonarodowe – wszystko, co winno stanowić źródło treści utrwalających naszą tożsamość. W okresie rządów liberalnych (lata 2007–2015) działalność matecznikowa neutralizowała służalczą wobec Unii Europejskiej politykę. Po 2015 r., kiedy ster rządów w Polsce przejęła koalicja bardziej sceptyczna w stosunku do polityki unijnej, nastąpił moment utrwalania naszych narodowych aspiracji i wspierania inicjatyw temu służących. Mateczniki silnie wpisują się swą działalnością w ten właśnie program.

Drugą częścią składową definicji matecznikowej jest kultura, a szczególnie proces jej kształtowania i rozwoju. W klasycznym mateczniku są bowiem eksponowane dobra oraz osiągnięcia kultury narodowej (także ludowej), w tym różnorodne kolekcje artystyczne (rzeźb, malarstwa, grafiki, fotografii) oraz kolekcje eksponatów geologicznych. Prowadzone są liczne kąciki – etnograficzny, przyrodniczy, archeologiczny, medalierstwa, starodruków i dokumentacji historycznej, bibelotów z przeszłości, np. starych pocztówek czy widokówek. W matecznikach gromadzi się również serie książek (głównie z dziedziny literatury małych ojczyzn oraz lokalnej historii). Nierzadko autorstwo tych publikacji należy do gospodarzy mateczników. Takich kronikarzy-matecznikowców jest wielu. Warto wskazać choćby Mariana Pokropka w Muzeum Etnograficznym Otrębusach, Waldemara Kosieradzkiego w Muzeum Historii i Tradycji w Łosicach, Krzysztofa Worobca w Osadzie Kulturowej w Kadzidłowie, Doroteusza Fionika w Muzeum Małej Ojczyzny w Studziwodach bielskich, Mariana Pietrzaka w Muzeum w Sokołowie Podlaskim, Adama Kozłowskiego w podtoruńskich Łysomicach, Jadwigę Józwiak w Izbie Regionalnej w Wojcieszkowie. Zaliczam się do tego grona również ja, działając w Ośrodku w Zagnańsku.

Właściciele mateczników muszą dbać o to, żeby ich ekspozycja miała charakter edukacyjny. Jest to szczególnie ważne w pracy

z młodym pokoleniem. Na spotkaniach z młodzieżą szkolną, które odbywały się w Ośrodku w Zagnańsku, często mówiłem: „Pamiętajcie o tradycji, pamiętajcie o tym, że Polska jest silna swoją historią, pamiętajcie o wielkich Polakach, którzy rozstawiają nasz kraj. Także o Polakach, którzy często są bohaterami innych krajów”. Podawałem też liczne przeciwieź przykłady naszych rodaków, z których legendą kultywowaną w innych państwach spotkałem się w czasie moich licznych podróży po świecie.

Ocena aktualnej sytuacji ruchu matecznikowego

Od 2018 r. w trakcie wojaży po Polsce zająłem się gromadzeniem informacji o matecznikach, co zaowocowało wydaniem w latach 2019–2022 dwóch części albumu *Szlakiem Mateczników Polskości*. Pierwszy z albumów był dedykowany Adamowi Bieniowi w 120. rocznicę jego urodzin. Wkrótce minister Bień został patronem ruchu matecznikowego, a jego słowa „od zarania swojego życia miłością dziesiętnastowiecznych patriotów kocham Polskę jako największy skarb całego narodu i skarb mój”³ – mottem funkcjonowania ruchu.

W wydawnictwie tym opisałem i scharakteryzowałem poznane oraz odwiedzone mateczniki. W wydanej w 2019 r. pierwszej części znalazły się 43 obiekty, zlokalizowane głównie na ziemi świętokrzyskiej, Mazowszu i Podlasiu. W części drugiej, wydanej w 2022 r., opisanych mateczników było już 124 i stanowiły krajową reprezentację ruchu matecznikowego. Umieściłem tam także placówki założone przez towarzystwa regionalne, fundacje, duchowieństwo, koła gospodyń wiejskich, muzea regionalne, izby pamięci oraz galerie sztuki.

W obu częściach albumu szczególną uwagę zwracałem na zaangażowanie w proces powstania i późniejszą rolę w funkcjonowaniu mateczników pasjonatów małych ojczyzn, kolekcjonerów oraz sympatyków muzealnictwa różnego rodzaju. Gdy odwiedzałem Mateczniki w innych regionach Polski, wielokrotnie widziałem,

³ A. Bień, *Bóg wyżej, dom dalej*, Warszawa 1991, s. 7.

że obiekty te pobudzają ciekawość grup młodzieży, które z zainteresowaniem oglądają eksponaty i słuchają opowieści miejscowego kustosza. Przyznam, że napawało to optymizmem.

Trzeba również podkreślić, że mateczniki stanowią miejsce opieki nad wszelakimi regionalnymi talentami twórczymi w dziedzinie nauki, sztuki i literatury. Są przydatnym i nierzadko jedynym w lokalnych warunkach zapleczem wystawienniczym oraz integracyjnym dla miejscowych twórców, a także miejscem aktywności edytorskiej dla osób podejmujących działalność wydawniczą głównie na rzecz małych ojczyzn.

Według Antoniego Stawarza, wieloletniego dyrektora Muzeum Niepodległości w Warszawie, idea mateczników jako nowego zjawiska na mapie kulturowej Polski mieści się w ruchu przebudzenia obywatelskiego i archipelagu polskości. Mateczniki w polskiej rzeczywistości winny tym samym zaistnieć jako fenomen dobrej zmiany (mam tu na myśli ideę politycznych zmian, jakie zaszły po objęciu władzy przez PiS jesienią 2015 r.). Pamiętajmy, że rozwój ruchu matecznikowego przyczynił się do zatrzymania po 2004 r. pochodu Polaków ku nicości ideowej, ku zatraceniu narodowej tożsamości w obliczu powszechnie wspieranego przez państwo i główne siły polityczne procesu integracji z UE.

W drodze do federacji mateczników

W czasie rozmów przeprowadzonych przez prof. Andrzeja Tyszkę i przeze mnie z gospodarzami mateczników podkreślali oni znaczenie współpracy w zakresie promocji oraz integracji ich środowiska w skali regionu, województwa i kraju. Chodziło im głównie o to, aby mogli nawzajem się poznawać i wymieniać doświadczeniami. Odpowiadając niejako na te oczekiwania, zorganizowałem w Zagnańsku w maju 2016 r. (po prawie dwóch latach przygotowań) I Zjazd Gospodarzy Mateczników. W trakcie trzydniowych obrad w urokliwym zakątku świętokrzyskiej gminy Zagnańsk – w miejscowości Tumlin Osowa i w moim Ośrodku w Zagnańsku – podzieliliśmy się

doświadczeniami w kierowaniu matecznikami funkcjonującymi w kraju i tymi prowadzonymi przez Polonię za granicą.

Co istotne, powołane zostały wówczas władze krystalizującego się ruchu matecznikowego, tj. siedmioosobowa Krajowa Rada Mateczników Polskości, której powierzono m.in. prace nad inwentaryzacją działających mateczników. Ustalono, że misją Rady jest „identyfikacja i promocja osób, miejsc i zdarzeń, które przyczyniły się do stworzenia symboli polskiego heroizmu walki o wolność i utrwalania polskiego bytu państwowego, polskiej kultury i polskiej tożsamości narodowej”⁴. Nieformalnym patronem ruchu matecznikowego został Adam Bień – prawnik, Delegat Rządu na Kraj w latach 1943–1945, sędzia w procesie szesnastu, polityk, pisarz i działacz społeczno-kulturalny. Mnie wybrano Prezesem Rady i wkrótce powierzono kierowanie powołanym w styczniu 2019 r. Zespołem doraźnym ds. Mateczników Patriotyzmu i Kultury Ludowej Rady Działalności Pożytku Publicznego przy Kancelarii Premiera (VI kadencji jej funkcjonowania). Kilka miesięcy wcześniej, we wrześniu 2018 r., wspólnie z prof. Tyszką zorganizowaliśmy i poprowadziliśmy w siedzibie Centralnej Biblioteki Rolniczej w Warszawie ogólnopolską konferencję „Mateczniki Polskości jako zjawisko kulturowe”. W wydarzeniu tym wzięło udział blisko 100 osób, a referaty przedstawili m.in. Wojciech Kaczmarczyk, dyrektor Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, ks. biskup dr Antoni Pacyfik Dydycz z Drohiczyzna, Longin Kaczanowski – dziennikarz i znawca kultury ludowej z podwarszawskiego Brwinowa, Wojciech Jachimowicz – twórca Matecznika w Szybie na tzw. Ziemiach Zachodnich, działacz społeczno-kulturalny, oraz prof. Marian Pokropek – właściciel i kustosz Muzeum Etnografii w Otrębusach, a także Hanna Bień-Bielska – kustosz Domu Pamięci ministra Adama Bienia w Ossali – i Irena Duchowska – organizatorka Matecznika Polskości w sienkiewiczowskich Kiejdanach na Litwie. Konferencja okazała się sukcesem i przyczyniła do umocnienia środowiska

⁴ Wypowiedź Macieja Zarębskiego na zebraniu Krajowej Rady Mateczników Polskości w dniu 16 maja 2019 r. w Warszawie.

matecznikowego w stolicy oraz nagłośnienia prężnej działalności jego przedstawicieli.

Na posiedzeniu Zespołu doraźnego ds. Mateczników Patriotyzmu i Kultury Ludowej Rady Działalności Pożytku Publicznego 16 kwietnia 2019 r. prof. Tyszka przedstawił zasady funkcjonowania mateczników. Jego zdaniem działają one na zasadach odrębnych od organizacji pozarządowych. Z jednej strony przypominają zasady funkcjonowania stowarzyszeń regionalnych posiadających statut i osobowość prawną, z drugiej (pod względem efektów) – działalność NGO-sów czy świetnie dotowanych fundacji, różniąc się od nich brakiem możliwości występowania o środki finansowe na działalność. Przy charakteryzowaniu organizacji wdrażających podejście LEADER profesor przytoczył opinię red. Dominika Zdorta, znanego publicysty, który uważał, że „biorąc pieniądze od Państwa – organizacje pozarządowe stają się faktycznie rządowe. A złożone z nich obywatelskie społeczeństwo staje się społeczeństwem państwowym”⁵. Zdaniem profesora mateczniki nie znalazły się ani w jednym, ani w drugim nurcie działalności organizacji pożytku publicznego. Ich gospodarze poszukują więc niełatwej „trzeciej drogi” społecznej aktywności. Tym samym mateczniki stanowią obecnie odrębne zjawisko, wyłonione (powstałe) w efekcie typowo oddolnej, społecznej i kulturalnej aktywności obywatelskiej, na którą coraz bardziej zwiększa się zapotrzebowanie w czasach powszechnej formalizacji oraz grantozy.

Na postawie opinii prof. Tyszki oraz moich obserwacji mogę stwierdzić, że komplementarnie z matecznikami do struktur funkcjonujących sektorowo należą (przede wszystkim) uniwersytety ludowe. Przed wojną było ich wiele, dziś liczba ta jest o wiele skromniejsza, choć rośnie za sprawą specjalnego programu wsparcia prowadzonego przez NIW-CRSO. Dynamicznie rozwija się też nowa sieć innych uniwersytetów – Trzeciego Wieku. W ciągu ostatnich 30 lat ich liczba znacznie się zwiększyła – przyjmuje się, że

⁵ Wypowiedź prof. Andrzeja Tyszki podczas posiedzenia Zespołu doraźnego ds. Mateczników Patriotyzmu i Kultury Ludowej Rady Działalności Pożytku Publicznego w dniu 16 kwietnia 2019 r.

obecnie wynosi ponad 500 w skali kraju, a uczestników jest już ponad 200 000. Na obszarach wiejskich działają zagrody edukacyjne, które bazując na ruchu „agroturystycznym”, pełnią ważną funkcję edukacyjną oraz promują ekologiczne rolnictwo i produkcję zdrowej żywności. Zagrody te są w swej istocie strukturą podobną do mateczników. Różni je – w pewnym sensie – działalność non profit (mateczniki nie stanowią źródła utrzymania w przeciwieństwie do sfederowanych zagród edukacyjnych) oraz fakt, iż mateczniki nie są sfederowane w ogólnopolską sieć. Uważa się, że nie wytworzyły one jeszcze instytucjonalnej tożsamości, a w konsekwencji nie stały się przedmiotem obserwacji kulturoznawczej oraz właściwego zainteresowania mediów.

Rekomendacje – jak wspierać działanie mateczników w sytuacji, gdy nie mają one osobowości prawnej?

Na zakończenie chciałbym wskazać, co według mnie jest konieczne do rozwoju ruchu matecznikowego we współczesnej Polsce oraz możliwości wspierania tego ruchu w przyszłości.

Podstawową potrzebą – wynikającą ze zróżnicowania podmiotów, które spełniają definicję matecznika – wydaje się sporządzenie szczegółowej mapy Polski z naniesionymi na nią matecznikami. Innymi słowy – należy szczegółowo zinwentaryzować te obiekty w skali kraju i poszczególnych województw (regionów). To ułatwi prowadzenie właściwej polityki przez instytucje publiczne wobec tego nowego zjawiska w społeczeństwie obywatelskim. Zadanie to stoi przede wszystkim przed uczelniami i naukowcami. Ja poprzez wydanie *Szlakiem mateczników...* uczyniłem zaledwie pierwszy krok. Podczas inwentaryzacji mateczników trzeba mieć jednak na uwadze – co wynika z moich obserwacji – że nie wszyscy ich gospodarze marzą o tym, aby ich obiekty znalazły się w ewidencji krajowej. Wątpliwe też jest, aby sformalizowanie sieci mateczników było najlepszym, co może je spotkać w przyszłości. Inwentaryzacja bowiem przede wszystkim służyć powinna uznaniu prowadzonych obiektów matecznikowych za zjawisko realnie obecne, rozwojowe

i obiecujące – mające istotne znaczenie dla pielęgnowania kultury narodowej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Problemem otwartym jest sposób wspierania ruchu matecznikowego materialnie oraz finansowo. Pamiętajmy, że zaistniały one poza funkcjonującym systemem wsparcia, bez udziału środków publicznych, bez udziału mecenatu państwa. Jestem przekonany, że nadal będą sobie dawać radę samodzielnie, co nie oznacza, że nie przydałyby się im środki materialne i finansowe, które mogłyby być przeznaczone m.in. na modernizację siedzib mateczników, udoskonalenie działalności programowej, poszerzenie tematyki ekspozycyjnej, a także prowadzenie zajęć edukacyjnych z młodzieżą oraz wspieranie ich działalności edytorskiej i promocyjnej.

Jeżeli chodzi o wsparcie organizacyjne funkcjonowania mateczników, uważam, że samorządowe władze lokalne – gminne, miejskie, powiatowe – winny zdecydowanie bardziej interesować się działającymi na ich terenie obiektami. Obecnie ich terenowy wykaz mogą uzyskać w siedzibie Krajowej Rady Mateczników Polskości w Zagnańsku⁶. (Mam nadzieję, że w przyszłości, po sporządzeniu Centralnego Rejestru Mateczników przez wytypowaną przez Ministerstwo Kultury uczelnię, lista pomocna samorządowcom będzie dostępna po jednym kliknięciu klawiatury komputera).

Większe zainteresowanie matecznikami wykazać powinny również uczelnie wyższe. Mogą one świadczyć pomoc gospodarzom tych obiektów w pracach inwentaryzacyjnych oraz w digitalizacji zbiorów. Można już teraz organizować w matecznikach praktyki studenckie w dziedzinie muzealnictwa, etnografii i historii regionalnej. Władze uczelni, zwłaszcza humanistycznych, winny częściej zlecać studentom podjęcie w pracach licencjackich oraz magisterskich tematów związanych z działalnością mateczników, zwłaszcza funkcjonujących na ich terenie. Media regionalne (prasa, radio, telewizja) należy skutecznie zachęcać, by programowo przybliżyli swoim odbiorcom działalność lokalnych mateczników, a w telewizji

⁶ W sprawie uzyskania wykazu mateczników wystarczy wysłać wiadomość na adres e-mail maciej.zarebski@onet.eu.

ogólnopolskiej winien być prowadzony cykl comiesięcznego programu pod tytułem *Poznaj Mateczniki Polskości*.

Warto wyjść naprzeciw potrzebie uhonorowania wysiłków gospodarzy mateczników. W tym celu do kierownictwa NIW-CRSO w Warszawie (zgodnie z podjętą przez Krajową Radę Mateczników Polskości uchwałą na posiedzeniu w dniu 17 czerwca 2023 r.) postanowiono wystąpić z wnioskiem o ustanowienie specjalnej nagrody pieniężnej im. prof. Andrzeja Tyszki za szczególne osiągnięcia w rozwoju ruchu matecznikowego. Nagroda byłaby przyznawana każdego roku w grudniu (w rocznicę śmierci patrona, który zmarł 12 grudnia 2022 r.), jej regulamin zaś (oczywiście po ustanowieniu wyróżnienia przez Ministerstwo Kultury) opracowałaby i rozpow szechniła Krajowa Rada Mateczników Polskości – do czego się w tym miejscu zobowiązuję.

Podsumowując moje rozważania na temat aktualnej kondycji Mateczników Polskości, chcę wyraźnie wskazać oraz podkreślić ich dotychczasową samowystarczalność, zapewniającą tak ważne dla tej idei zachowanie swobody i autonomii programowej. Niemniej w przyszłości należy wspierać ich funkcjonowanie medialnie, organizacyjnie, prestiżowo, a także – w miarę możliwości – finansowo. Z pewnością nie powinno się im przeszkadzać (choćby poprzez utrudnianie kontaktu ze szkołami i lokalnymi mediami), gdyż są istotnym i ważnym czynnikiem utrwalania naszej narodowej tożsamości oraz polskiego patriotyzmu.

BIBLIOGRAFIA

- Bień A., *Bóg wyżej – dom dalej*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1991.
- Gołębiowski B., *Świętokrzyskie Mateczniki Polskości*, [w:] „Zielony Sztandar”, 15–21.02.2017.
- Pasierb J., *Szkice o kulturze*, Wyższe Seminarium Duchowne Diecezji Chełmińskiej, Pelplin 1982.



Maciej Andrzej Zarębski – ur. w 1943 r. w Kielcach.

Z wykształcenia lekarz ze stopniem naukowym dr. nauk medycznych. W 1975 r. podjął pracę w ZOZ-ie w Staszowie, rozpoczął również pracę społeczną poprzez założenie Staszowskiego Towarzystwa Kulturalnego, Muzeum i podjęcie działalności edytorskiej w ramach Biblioteki Staszowskiej. W latach 1983–1986 pracował na kontrakcie medycznym w Libii, co zaowocowało wydaniem pierwszej większej pozycji reportażowej *Od dżumy do dżumy*. Jest autorem 74 książek (z historii regionu, reportaży, wspomnień oraz biografii), a także wydawcą 416 powieści w ramach Biblioteki Staszowskiej, a po 2005 r. – Świętokrzyskiej. Od 2004 r. prowadzi założone w Zagnańsku Świętokrzyskie Towarzystwo Regionalne, które jest wydawcą kwartalnika „Goniec Świętokrzyski” oraz opiekunem powstałego w 2014 r. Ośrodka Świętokrzyskich Mateczników Patriotyzmu i Kultury. Od 2016 r. jest prezesem Krajowej Rady Mateczników.



Fotografia 15. Występ podopiecznych Fundacji Braci Golec w czasie konferencji „5 lat NIW. Nowe szanse dla trzeciego sektora” (24 listopada 2022 r.)



Fotografia 16. Profesor Ewa Leś (autorka scenariusza wystawy) oraz doktor Marianna Otmianowska (dyrektor Muzeum Łazienki Królewskie) na wernisażu wystawy pt. „Społeczeństwo obywatelskie dla Rzeczypospolitej” (15 września 2023 r.)



Fotografia 17. Występ artystyczny Kół Gospodyń Wiejskich w czasie otwarcia II Ogólnopolskich Targów Organizacji Pozarządowych NGO-EXPO w Kielcach (29 czerwca 2023 r.)



Fotografia 18. Piotr Gliński (Wiceprezes Rady Ministrów) w trakcie lektury wydanej przez NIW-CRSO książki „Aktywne społeczeństwo w zmieniającej się rzeczywistości. Refleksje po 5 latach działalności NIW-CRSO” (24 listopada 2022 r.)



Fotografia 19. Pracownicy NIW-CRSO oraz przedstawiciele operatorów regionalnych NOWEFIO w czasie wizyty studyjnej w Wielkiej Brytanii (październik 2023 r.)



Fotografia 20. Profesor Dariusz Gawin, profesor Tomasz Kaźmierczak oraz profesor Izabella Bukraba-Rylska w Pałacu Staszica w czasie współorganizowanej przez NIW-CRSO debaty „Obywatelskość aktywna: ideały, wzory, praktyki” (15 marca 2023 r.)



Fotografia 21. Uczestnicy II Ogólnopolskich Targów Organizacji Pozarządowych NGO-EXPO w Kielcach (29 czerwca 2023 r.)



Fotografia 22. Danuta Nierada (Fundacja State of Poland), Magdalena Gawin (Instytut Pileckiego), Agata Supińska (Ministerstwo Spraw Zagranicznych) oraz Piotr Krygiel (Rada Działalności Pożytku Publicznego, Fundacja GPW) w czasie debaty panelowej „Współpraca międzynarodowa NGO” (24 listopada 2022 r.)



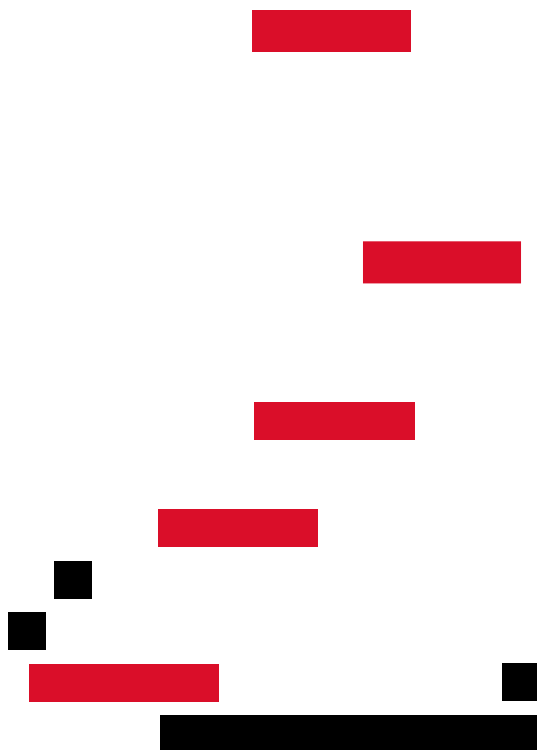
Fotografia 23. Uczestnicy V Forum Wolontariatu przed warszawskim Belwederem (23 maja 2023 r.)



Fotografia 24. Natalia Mykhailovska (NIW-CRSO) oraz Michał Trębocha (KDK Events) - zaangażowani w organizację jubileuszowej konferencji „5 lat NIW. Nowe szanse dla trzeciego sektora”

CZĘŚĆ IV.

**System wsparcia
trzeciego
sektora –
inspiracje
dla polityki
publicznej**



Słowo o Unis-Cité i Francuskiej Służbie Obywatelskiej

Wprowadzenie

Unis-Cité została założona we Francji w 1994 r. w oparciu o wspólne marzenie młodej Amerykanki i trzech studentów francuskiej szkoły biznesu, chcących przyczynić się do powstania społeczeństwa bardziej zaangażowanego, wspierającego oraz szanującego różnice.

Stowarzyszenie zrodziło się z następującego przekonania: częścią edukacji wszystkich młodych ludzi powinno być poświęcenie pewnego etapu ich życia na służbę społeczności, przy jednoczesnym zdobywaniu wiedzy na temat pracy zespołowej i różnorodności społecznej. W 2010 r. posłużyło jako model dla Youth Civic Service (Młodzieżowej Służby Obywatelskiej) uruchomionego we Francji i nadal pozostaje kluczową organizacją pozarządową zajmującą się służbą obywatelską. Jest ono uznawane na poziomie zarówno krajowym, jak i europejskim za punkt odniesienia w tej dziedzinie – stanowi inspirację dla krajowych ram wolontariatu w Belgii oraz Holandii.

Obecna we wszystkich regionach Francji kontynentalnej i na Reunion, Unis-Cité nadzoruje ponad 10 000 młodych ludzi rocznie w ramach krajowego programu służby obywatelskiej w „zbiorowej” służbie obywatelskiej opartej na różnorodności społecznej. Promuje ideę, że służba obywatelska powinna stać się powszechna i stanowić część ścieżki edukacyjnej dla wszystkich młodych ludzi we Francji.

Ok. 600 pracowników wnosi do organizacji wszystkie umiejętności i obszary wymagane ze względu na jej wielkość, w tym wiedzę specjalistyczną w zakresie zarządzania projektami oraz nauczania, w szczególności dla młodych ludzi o mniejszych szansach (YwFO).

Unis-Cité zasiada w zarządzie French Civic Service (Francuskiej Służby Cywilnej/Obywatelskiej). Rząd systematycznie angażuje organizacje pozarządowe we wszystkie inicjatywy z tego zakresu.

French Civic Service: kamienie milowe na przestrzeni niemal 30 lat

1995: Unis-Cité w regionie Île-de-France eksperymentuje z nową formą służby obywatelskiej (wolontariat w pełnym wymiarze godzin) bez statusu prawnego lub ram dla młodych ludzi i finansowania publicznego. Jej korzenie sięgają amerykańskiego AmeriCorps i programu City Year (12-miesięczna służba w mieszanych społecznie i rasowo zespołach).

Unis-Cité w bezprecedensowy sposób oferuje młodym ludziom możliwość dziewięciomiesięcznego zaangażowania obywatelskiego w zespołach młodych ludzi ze wszystkich poziomów edukacji i środowisk społeczno-kulturowych. W zamian zapewniają im rekompensatę finansową, szkolenia obywatelskie oraz wskazówki dotyczące integracji zawodowej.

1999: Krajowa ekspansja organizacji pozarządowej rozpoczyna się wraz z uruchomieniem Unis-Cité Rhône-Alpes.

2001: Przyjęto pierwsze ramy prawne dla wolontariatu spójności społecznej, zapewniające status i ubezpieczenie społeczne. Nie ma jednak żadnego wsparcia ze strony rządu. Unis-Cité rozpoczyna działalność w Nord-Pas-de-Calais.

2004: Unis-Cité świętuje swoje 10-lecie w Radzie Gospodarczej, Społecznej i Środowiskowej (francuskie zgromadzenie konstytucyjne składające się z przedstawicieli społecznych) w obecności Ministra ds. Młodzieży.

2005: W następstwie kryzysu na przedmieściach prezydent Francji Jacques Chirac ogłasza wprowadzenie dobrowolnej służby

cywilnej dla 50 000 młodych ludzi, w tym 10 000 w stowarzyszeniach opartych na modelu Unis-Cité. W ten sposób Unis-Cité zainspirowała utworzenie francuskiej Voluntary Civil Service (Dobrowolnej Służby Cywilnej).

2007: Unis-Cité dba o to, by powszechna służba obywatelska znalazła się w programach głównych kandydatów na prezydenta. Nicolas Sarkozy wygrywa wybory prezydenckie i zobowiązuje się do wprowadzenia sześciomiesięcznej służby obywatelskiej dla wszystkich.

2008: Wraz ze zmianą rządu roczne finansowanie Służby Obywatelskiej zostało zamrożone na poziomie 2 500 młodych ludzi, w tym 900 w Unis-Cité, która w ciągu 2 lat 5-krotnie zwiększyła liczbę pracowników. Organizacja pozarządowa kontynuuje lobbings, by wymusić realizację obietnicy prezydenta z kampanii wyborczej.

2009: Unis-Cité uruchamia swój pierwszy program (w dziedzinie ochrony środowiska) o zasięgu ogólnokrajowym, aby zilustrować potencjalny wpływ Służby Obywatelskiej w zakresie głównych krajowych celów i priorytetów.

2010: W następstwie raportu *Pour un Service Civique (Dla służby obywatelskiej)* z 2008 r. Martin Hirsch, Wysoki Komisarz ds. Aktywnej Solidarności i Młodzieży, prowadzi konsultacje w sprawie projektu służby obywatelskiej. Prowadzi to do ustawy wprowadzającej Służbę Obywatelską, ostatecznie przyjętej 10 marca 2010 r. niemal jednogłośnie przez francuski parlament.

6 000 młodych ludzi jest zaangażowanych przy współfinansowaniu ze strony państwa (pokrycie 80% zasiłku, ubezpieczenia społecznego i emerytalnego oraz części kosztów nadzoru i szkolenia obywatelskiego). Unis-Cité jest gospodarzem i zarządza 1/4 z nich (1 500). Trzyma się swojego modelu kolektywnego (młodzi ludzie zaangażowani tylko w zespoły) i uruchamia działania szkoleniowe oraz doradcze w celu wsparcia ekspansji Służby Obywatelskiej. Wciąż opracowuje i wdraża nowe duże programy krajowe, aby udowodnić znaczenie Służby Obywatelskiej we wszystkich sprawach społecznych i środowiskowych.

2012: Prezydent Francji François Hollande zobowiązuje się do zwiększenia do 2017 r. liczby wolontariuszy do 100 000 rocznie.

Unis-Cité prawie podwaja liczbę pracowników w ciągu 3 lat, docierając do 1 650 młodych ludzi rocznie.

2014: Ustawa finansowa, przyjęta 6 listopada przez Francuskie Zgromadzenie Narodowe, ma na celu umożliwienie 45 000 młodych ludzi zarejestrowania się w 2015 r.

2017: Prezydent Francji Emmanuel Macron oświadcza, że chce opracować powszechną służbę krajową w trzech etapach:

1. 12-dniowy wyjazd integracyjny dla osób w wieku 15–17 lat;
2. 2 tygodnie lub 84 godziny misji użyteczności publicznej;
3. długoterminowe zaangażowanie obywatelskie, trwające co najmniej trzy miesiące (np. służba obywatelska).

Unis-Cité zgadza się z celami, ale formułuje alternatywne propozycje, by nie tworzyć konkurencji dla Civic Service, kierującego się podobnymi założeniami.

2020: W obliczu kryzysu zdrowotnego i społecznego związanego z COVID-19 około 25 000 młodych ludzi udaje się utrzymać zaangażowanie na rzecz społeczeństwa dotkniętego lockdownem. Dostosowują misję Służby Obywatelskiej w ścisłej zgodności z warunkami bezpieczeństwa zdrowotnego.

Lipiec 2020 r.: W ramach planu naprawczego prezydent Francji Emmanuel Macron ogłasza bezprecedensowe przyspieszenie działań w ramach Służby Obywatelskiej. Następuje podwojenie liczby misji oferowanych młodym ludziom, z docelową liczbą 245 000 młodych ludzi, którzy wezmą udział w Służbie Obywatelskiej w 2021 r.

W 2020 r. ponad 150 000 młodych ludzi wzięło udział w Służbie Obywatelskiej. Ich zadowolenie oceniono na blisko 90%, a zwrot z inwestycji dla państwa oszacowano na ponad 2 euro na każde euro zainwestowane w Służbę Obywatelską (badanie wpływu zostało przeprowadzone przez zewnętrzną firmę konsultingową).

2023: Unis-Cité opowiada się za uniwersalizacją Służby Obywatelskiej – udostępnia ją wszystkim i zwraca uwagę na jakość doświadczenia (większa różnorodność oraz szkolenia obywatelskie).

Organizacja pozarządowa gości ponad 10 000 młodych ludzi rocznie i zarządza nimi w swojej zbiorowej służbie obywatelskiej na misjach we wszystkich obszarach (spośród 145 000 młodych ludzi zaangażowanych w całym kraju). Odgrywa rolę zarówno

prezentującego, jak i innowacyjnego laboratorium oraz lidera w promowaniu ekspansji. Naszą wizją jest dotarcie do 50% młodzieży do 2027 r. (tj. 350 000 rocznie) oraz podniesienie jakości i rozpoznawalności.

French Civic Service: kluczowe zasady legislacyjne

Zgodnie z art. L. 120-1 francuskiego Kodeksu Służby Publicznej, wprowadzonego ustawą o Służbie Obywatelskiej z dnia 10 marca 2010 r., celem Służby Obywatelskiej jest wzmocnienie spójności narodowej i różnorodności społecznej poprzez zaoferowanie wszystkim wolontariuszom możliwości służenia wartościom Republiki i zaangażowania się w wspólny projekt poprzez realizację misji interesu ogólnego z zatwierdzonym podmiotem prawnym.

Celem zobowiązania do Służby Obywatelskiej jest zmobilizowanie młodych ludzi do sprostania wyzwaniom stojącym przed społeczeństwem. Otwarta dla wszystkich młodych ludzi w wieku od 16 do 25 lat i do 30. roku życia, jeśli są niepełnosprawni, zapewnia młodym ludziom ramy do współpracy oraz cieszenia się wyjątkowym doświadczeniem. W przypadku chęci zostania wolontariuszem liczą się tylko motywacja i umiejętności interpersonalne.

Różnorodność społeczna (poziom wykształcenia, płeć, wiek, pochodzenie społeczne, pochodzenie kulturowe i miejsce zamieszkania) jest jednym z celów przypisanych Służbie Obywatelskiej – wszyscy obywatele muszą mieć równy do niej dostęp.

Nie jest to staż, wolontariat ani praca – to dobrowolne zobowiązanie na okres od minimum 6 do maksymalnie 12 miesięcy.

Służba Obywatelska wchodzi wyłącznie w zakres organizacji non-profit lub organizacji sektora publicznego.

Jest to spotkanie – pragnienie zaangażowania młodej osoby spotyka się z projektem leżącym w ogólnym interesie zaproponowanym przez organizację przyjmującą. Nie ma hierarchicznego powiązania między organizacją a wolontariuszem – są wspólne pragnienie służenia innym poprzez praktyczne działanie.

Przyjmowanie młodych wolontariuszy do programu Służby Obywatelskiej jest zarezerwowane dla organizacji, które działają w interesie ogólnym i uzyskały akredytację.

Wolontariuszy należy wysyłać do misji pożytecznych dla społeczeństwa, polegających na udzielaniu pomocy w zaspokajaniu potrzeb ludności i regionów lokalnych. Służba Obywatelska musi być dla wolontariuszy sposobem na zdobycie wiedzy o obywatelstwie oraz możliwością rozwoju osobistego.

Aby zachęcić młodych ludzi do angażowania się jako obywatele, Służba Obywatelska ma specjalny status, określony w Krajowym Kodeksie Służby i oparty na trzech podstawowych zasadach: różnorodności, dostępności i niezastępowalności.

Kodeks pracy nie dotyczy zatem działań wolontariuszy Służby Obywatelskiej. Zadania powierzone wolontariuszowi nie mogą być wykonywane przez pracownika lub urzędnika państwowego organizacji przyjmującej w ciągu mniej niż jednego roku przed podpisaniem umowy o świadczenie usług obywatelskich.

Jako dobrowolne i wzajemne zobowiązanie Służba Obywatelska jest stosunkiem koordynacyjnym, a nie podporządkowanym. W żadnym wypadku nie może być konieczne, aby organizacja przyjmująca mogła realizować swoją misję, ale musi służyć beneficjentom.

Status wolontariusza Służby Obywatelskiej uprawnia wolontariusza do otrzymywania zasiłku wypłacanego przez państwo oraz dodatkowego wsparcia w naturze lub gotówce wypłacanego przez organizację przyjmującą, w minimalnej łącznej kwocie 580,55 euro miesięcznie, prawa do urlopu oraz pełnego systemu ochrony społecznej finansowanego przez państwo.

Służba obywatelska może obejmować 10 zidentyfikowanych obszarów działania: solidarność, zdrowie, kultura i rozrywka, edukacja dla wszystkich, sport, środowisko, pamięć i obywatelstwo, rozwój międzynarodowy i akcje humanitarne, reagowanie kryzysowe i obywatelstwo europejskie.

Ponadto każdy wolontariusz przechodzi szkolenie obywatelskie (CCT – *civic and citizenship training*) i jest nadzorowany przez cały okres wykonywania zadań. CCT jest obowiązkowe w celu uzyskania certyfikatu służby obywatelskiej wydawanego przez rząd.

Nadzorowanie i finansowanie Civic Service Scheme (Systemu Służby Obywatelskiej)

Utworzona w maju 2010 r. na mocy ustawy z dnia 10 marca 2010 r. Agencja Służby Obywatelskiej jest ugrupowaniem interesu publicznego (Public Interest Grouping, GIP) zrzeszającym francuski rząd i stowarzyszenie France Volontaires. Posiada osobowość prawną oraz niezależność finansową.

Agencja, podlegająca Ministerstwu Edukacji Narodowej i Młodzieży, jest odpowiedzialna za nadzorowanie oraz wdrażanie Służby Obywatelskiej we Francji.

FINANSOWANIE Z BUDŻETU PAŃSTWA

Państwo finansuje miesięczne dodatki wypłacane wolontariuszom, obowiązkowe szkolenia i koszty zarządzania Agencją Służby Obywatelskiej. Każdemu wolontariuszowi Służby Obywatelskiej wypłaca dodatek w wysokości 496,94 euro netto miesięcznie, z dodatkiem 113,13 euro netto w przypadku studentów otrzymujących stypendium na podstawie kryteriów socjalnych lub dorosłych wolontariuszy korzystających z *revenu de solidarité active* (RSA).

Ponadto rząd francuski, za pośrednictwem agencji narodowej, zapewnia organizacjom przyjmującym:

1. miesięczną dotację w wysokości 100 euro (na wolontariusza) na pokrycie części kosztów nadzoru i towarzyszenia młodej osobie,
2. jednorazową dotację w wysokości 160 euro na pokrycie kosztów organizacji szkoleń obywatelskich (w tym 60 euro na szkolenie w zakresie profilaktyki obywatelskiej i pierwszej pomocy na poziomie 1 przewidziane w ramach szkoleń obywatelskich).

ORGANIZACJE PRZYJMUJĄCE

Dodatek wypłacany przez rząd jest uzupełniany przez dodatek na utrzymanie wypłacany wolontariuszowi w gotówce lub formie niepieniężnej przez organizację przyjmującą, wynoszący 1 13,02 euro na pokrycie kosztów wyżywienia i/lub transportu. Łącznie wolontariusz Służby Obywatelskiej otrzymuje zatem 609,96 euro netto miesięcznie, z czego ponad 80% jest opłacane przez rząd francuski.

Dostęp młodzieży do Służby Obywatelskiej

Aby się zakwalifikować do Służby Obywatelskiej, młody człowiek musi:

1. być w wieku od 16 do 25 lat (lub do 30 lat w przypadku osób niepełnosprawnych);
2. być obywatelem francuskim, obywatelem Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub mieć pozwolenie na legalny pobyt we Francji;
3. natomiast nie musi posiadać żadnych określonych kwalifikacji ani doświadczenia zawodowego.

Młodzi ludzie mogą znaleźć dostępne misje/projekty na stronie internetowej agencji narodowej. Zgłaszają się oni bezpośrednio do organizacji przyjmującej. Po zaakceptowaniu wniosku młoda osoba zazwyczaj bierze udział w rozmowie kwalifikacyjnej. Gdy obie strony wyrażą na to zgodę, młoda osoba, organizacja przyjmująca i agencja narodowa podpisują umowę trójstronną.

Unis-Cité: różnorodność, zbiorowe zaangażowanie (zespoły) i intensywne szkolenia

Unis-Cité stanowiła inspirację dla ustawy Service Civique z 2010 r. Jednak organizacja pozarządowa zawsze utrzymywała specyficzny model Służby Obywatelskiej: ten ostatni polega wyłącznie na zbiorowym zaangażowaniu młodych ludzi z różnych środowisk

oraz na silnym komponentcie wsparcia dla młodych ludzi, w szczególności YwFO.

Pracownicy organizacji pozarządowej tworzą zespoły składające się z ok. 20 młodych wolontariuszy, którzy wspólnie wykonują te same działania podczas swojej pracy. Skład zespołów zapewnia różnorodność: równowagę płci, wszystkie poziomy wykształcenia (absolwenci, osoby przedwcześnie kończące szkołę itp.), wszystkie rodzaje obszarów zamieszkania (miejskie, biedne dzielnice, wiejskie itp.), włączenie do działań młodych ludzi niepełnosprawnych itd.

Ponadto Unis-Cité oferuje wolontariuszom ściśle oraz solidne wsparcie podczas ich pracy w organizacji. Jest ono dostosowane do konkretnego profilu i potrzeb każdego wolontariusza. Ma na celu pomoc wolontariuszom w wyjaśnieniu ich własnych motywacji, określeniu umiejętności, ocenie osobistych postępów podczas Służby Obywatelskiej, przedstawieniu się, dowiedzeniu się więcej o dziedzinach zawodowych i sektorze zatrudnienia, nauce efektywnej komunikacji przy dzieleniu się wiedzą o swoich doświadczeniach itp.

Służba Obywatelska: transformujące doświadczenie dla młodzieży, organizacji i społeczeństwa

Regularne oceny oraz badania (wewnętrzne i zewnętrzne), a także obserwacje w terenie, prowadzone przez sieć organizacji pozarządowych we Francji, potwierdzają trwałą pozytywny wpływ Służby Obywatelskiej – a w szczególności modelu promowanego przez Unis-Cité – w odniesieniu do trzech wymiarów.

WPŁYW NA MŁODZIEŻ

Służba Obywatelska pomaga odbudować naród oparty na różnorodności. Umożliwia zaangażowanie obywatelskie młodym ludziom, którzy wcześniej nie mieli do niego dostępu, i pomaga zapewnić

równość wśród młodych ludzi. Wszyscy są traktowani w ten sam sposób i mają możliwość zdobycia podobnych doświadczeń.

Organizacje zapewniają młodym ludziom aktywny udział w działaniach, dzięki czemu czują się oni częścią akcji. W ten sposób stopniowo uświadamiają sobie swoją rolę i miejsce w świecie jako obywatele oraz rozwijają poczucie odpowiedzialności za działania oraz ich wpływ na przyszłość.

Przez okres od sześciu do dziewięciu miesięcy uczestnicy Służby Obywatelskiej służą celom większym niż oni sami, czują się przydatni i doceniani oraz uczą pomagać sobie nawzajem, z poszanowaniem różnic między sobą.

40% osób w wieku 18–24 lat nie głosowało w ostatnich wyborach prezydenckich. Niedawne badanie pokazuje, że jedna czwarta młodych ludzi, którzy odbyli Służbę Obywatelską, twierdzi, że są bardziej skłonni do głosowania po odbyciu tej służby. Efekt ten jest silniejszy w przypadku młodych ludzi z najmniejszym doświadczeniem politycznym – np. 26% młodych ludzi o niskich kwalifikacjach i 29% osób mieszkających w dzielnicach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji stwierdziło, że są bardziej skłonni do głosowania po doświadczeniu w Służbie Obywatelskiej.

44% młodych wolontariuszy oceniło, że stali się bardziej zaangażowani w pracę społeczną od czasu jej rozpoczęcia. Również w tym przypadku wpływ programu jest największy wśród osób o najniższych kwalifikacjach (51%) i osób mieszkających w dzielnicach robotniczych (53%).

Dzięki wieloletniemu doświadczeniu wolontariusze mają czas na rozwinięcie interdyscyplinarnych umiejętności, które będą przydatne w dalszym życiu (praca zespołowa, rozwiązywanie problemów, autonomia, komunikacja, wsparcie ludzkie, zdolność adaptacji itp.).

Wpływ na szanse zatrudnienia jest znaczący – 75% młodych ludzi pracuje lub kształci się 6 miesięcy po zakończeniu służby obywatelskiej. Pracodawcy naprawdę doceniają to doświadczenie.

Służba Obywatelska jest doświadczeniem transformującym młodych ludzi, którzy podczas rocznej przerwy przed studiami poświęcają czas na zastanowienie się nad ścieżką kariery i kolejnymi krokami w integracji społecznej oraz zawodowej.

WPŁYW NA STOWARZYSZENIA PRZYJMUJĄCE I USŁUGI PUBLICZNE

Służba Obywatelska jest również przydatna i transformująca w tym sensie, że zapewnia rzeczywiste oraz niezbędne wsparcie ludzkie organizacjom przyjmującym (organizacjom pozarządowym i służbom publicznym). Młodzi ludzie wnoszą do nich kreatywność, innowacyjność, stymulujące rozwiązania, świeże spojrzenie i nową rolę w organizacji.

90% organizacji, które przyjęły młodych ludzi do służby obywatelskiej, jest zadowolonych z tego doświadczenia.

SKUTKI DLA KRAJU

Służba publiczna powinna być postrzegana w kategoriach inwestycji, a nie wydatku/kosztów państwa.

W 2019 r. badanie (przeprowadzone przez firmę konsultingową Goodwill-Management) dotyczące wpływu usług obywatelskich na gospodarkę wykazało, że zwrot z ogólnej inwestycji społecznej w usługi obywatelskie jest prawie dwukrotnie wyższy niż początkowa inwestycja państwa: jedno euro zainwestowane przez państwo w usługi obywatelskie zwraca społeczności 1,92 euro.

Zbadano trzy poziomy wpływu: wartość pod względem oddziaływania społecznego misji realizowanych przez młodych ludzi, wpływ Służby Obywatelskiej na integrację zawodową młodych ludzi oraz wpływ Służby Obywatelskiej na poprawę poziomu życia młodych ludzi podczas Służby Obywatelskiej.



Marie Trellu-Kane – absolwentka ESSEC i Harvard Kennedy School. Jest prezesem i założycielką organizacji Unis-Cité. Założyła również inkubator społeczny i filantropijny fundusz założycielski Antropia. Wieloletnia międzynarodowa konsultantka Organizacji Narodów Zjednoczonych, pomogła wielu krajom w Afryce w opracowaniu polityki młodzieżowej i promowaniu wolontariatu. Jest Kawalerem Narodowego Orderu Zasługi (Francja), a w 2012 r. otrzymała nagrodę „Złota Kobieta” w kategorii „Kobiety Serca”. Jest powiernikiem kilku fundacji (a w przeszłości także agencji rządowych). Współautorka książki *L'entreprise sociale aussi a besoin d'un business plan* (2010) oraz publikacji *Liberté, Egalité, ET? Pour un autre service national* (2021).

Znaczenie i misja Europejskiego Centrum Wolontariatu (CEV)

W ciągu ostatnich trzech dekad wolontariat w całej Europie stopniowo zyskiwał na znaczeniu, zainwestowano również wiele zasobów w udowodnienie jego wartości. Istnieje wystarczająco dużo dowodów potwierdzających pozytywny wpływ wolontariatu i wolontariuszy na spójność społeczną, demokrację, transformację społeczną, kompetencje osobiste i zbiorowe oraz bezcenny potencjał poprawy dobrostanu jednostek i ogólnie społeczności. W związku z rosnącą liczbą wyzwań stojących przed społeczeństwem, takich jak klęski żywiołowe, zagrożenia dla zdrowia publicznego czy konflikty zbrojne, społeczeństwo obywatelskie musi działać i angażować wolontariuszy w propagowanie wartości takich jak solidarność oraz równość społeczna, a przeciwdziałać niesprawiedliwości, marginalizacji i dyskryminacji poprzez dążenie do przejrzystości i poszanowania praw człowieka.

Ważną rolę w rozwijaniu i promowaniu wolontariatu odgrywa CEV. Sieć członków w całej Europie, wspomagana przez sekretariat w Brukseli, koncentruje się na zwiększeniu uznania wolontariuszy jako kluczowych interesariuszy w zakresie działań na rzecz społeczeństwa, promowania spójności społecznej i wspierania dialogu. Ważne jest również zapewnienie osobom oraz organizacjom aktywnym w działalności wolontariackiej i w sferze społeczeństwa obywatelskiego okazji do dzielenia się wiedzą, nauki i wzajemnego

inspirowania się. CEV stoi na stanowisku, że tylko pracując razem, możemy sprostać najpilniejszym wyzwaniom i stworzyć zintegrowane oraz odporne społeczności, wykorzystujące siłę wolontariatu do zrównoważonego rozwoju i zmian społecznych.

Europejskie Centrum Wolontariatu (CEV, Centre for European Volunteering), założone w 1992 r., jest europejską siecią zrzeszającą ponad 60 organizacji zajmujących się promocją oraz wspieraniem wolontariuszy i wolontariatu na poziomie europejskim, krajowym oraz regionalnym. Poprzez tę sieć CEV chce być czołowym głosem w europejskiej debacie na temat wolontariatu opartego na wartościach, wpływając i dzieląc się obecnymi trendami i wyzwaniami oraz tym, co czeka nas w przyszłości. Jest to równoznaczne z opracowywaniem i zapewnianiem doradztwa politycznego oraz wiedzy specjalistycznej europejskim decydentom, tak aby strategie i programy wolontariatu, opracowane na szczeblu europejskim, były skuteczne i adekwatne do jego celu. Ponadto organizacje członkowskie sieci CEV są wspierane w realizacji własnych celów poprzez przyczynianie się do ochrony oraz wsparcia wolnej i sprzyjającej przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego, opowiadanie za odpowiednim wsparciem finansowym dla Europy i opracowywanie wspierających deklaracji politycznych na poziomie europejskim dotyczących kwestii wolontariatu. W ten sposób CEV dociera do wielu tysięcy wolontariuszy i organizacji wolontariackich w Europie jako źródło wsparcia we wprowadzaniu europejskiego wymiaru do swoich działań.

Wizja wolontariatu CEV jest szeroka, a nasz Sekretariat i Rada pracują nad tym, by wartość wysokiej jakości wolontariatu jako wyrazu solidarności i wartości europejskich była rozumiana, wspierana i celebrowana oraz by polityki i programy, takie jak Europejski Plan Działania na rzecz Demokracji i Program „Obywatele, równość, prawa i wartości” (CERV – Citizens, Equality, Rights and Values), wraz z europejskim środowiskiem społecznym, inspirowały, zachęcały i wspierały wysokiej jakości wolontariat w Europie. W związku z tym ważne jest, aby CEV działał w ramach konstelacji podobnie myślących organizacji i instytucji na różnych poziomach. W tym celu CEV priorytetowo traktuje rozwój partnerstw z instytucjami

UE i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w ramach misji promowania wolontariatu, wspierania wolontariuszy oraz kształtowania polityki w tej dziedzinie. Współpracujemy z różnymi grupami ekspertów UE i sojuszami działającymi na rzecz wspierania polityki wolontariatu, w tym z Europejskimi Ramami Kwalifikacji (ERK) Europass, Youth Volunteer Mobility and European Solidarity Corps Advisory Groups, Grupami Dialogu Obywatelskiego, the EP Volunteering Interest Group, oraz innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim za pośrednictwem EESC Liaison Group, Civil Society Europe i SDG Watch. Uczestnictwo w tych grupach umożliwia CEV reprezentowanie poglądów wolontariuszy i wspierającej ich infrastruktury organizacyjnej oraz zadbanie o to, by ich potrzeby i obawy były brane pod uwagę przez decydentów na szczeblu UE. Umożliwia nam to również gromadzenie informacji, które mogą być przydatne obecnym i przyszłym wolontariuszom w zakresie korzystania z przysługujących im praw.

Wolontariat europejski, tak jak jest rozumiany i promowany przez CEV, kieruje się BEV2030 (Blueprint for European Volunteering 2030), czyli zbiorem wytycznych dotyczących kroków, jakie należy podjąć, aby wolontariat mógł osiągnąć swój prawdziwy potencjał. Plan ten, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne CEV we wrześniu 2021 r., uznaje, że istnieją różne kulturowe i prawne konteksty wolontariatu w Europie. Według jego założeń wyniki zawartych zaleceń będą się różnić w zależności od różnorodności okoliczności i różnych profili wolontariuszy, lecz wspólne wartości i aspekty wskaźników jakości powinny być jednolite w całym tekście. Ponadto uwzględnia on zróżnicowany charakter wolontariatu i podkreśla znaczenie integracyjnych oraz dostępnych możliwości wolontariatu dla wszystkich osób, niezależnie od ich pochodzenia czy umiejętności.

Niniejszy dokument kieruje działaniami zarówno CEV, jak również innych zainteresowanych stron i określa oczekiwane wyniki w ciągu najbliższych 10 lat na gruncie niezbędnej współpracy międzysektorowej i międzydziedzinowej. BEV2030 składa się z pięciu rozdziałów:

1. Niezależne i integrujące zaangażowanie,

2. Nowi wolontariusze i nowe metody,
3. Uprawnienia,
4. Docenienie wkładu,
5. Zasoby w celu uzyskania większej wartości.

Rozumiejąc złożoność wolontariatu i starając się uwzględnić w swojej pracy wszystkie formy działalności wolontariackiej, CEV nie opowiada się za jednolitymi ramami prawnymi ani konkretną definicją – raczej wierzy, że bardziej spójne podejście do wolontariatu, które opiera się na wspomnianych zasadach, przyniosłoby korzyści dla wolontariatu w Europie. Ma to zwrócić uwagę decydentów na fakt, że wolontariusze są istotną i znaczącą częścią europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, gdyż odgrywają kluczową rolę w spójności społecznej oraz relacjach międzyludzkich i torują drogę do urzeczywistnienia europejskich wartości. W związku z tym BEV2030 zapewnia ramy, które zachęcają do współpracy między zainteresowanymi stronami zaangażowanymi w wolontariat, w tym decydentami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, centrami wolontariatu i samymi wolontariuszami. Promuje wymianę wiedzy, najlepszych praktyk i innowacyjnych podejść do wolontariatu, umożliwiając zainteresowanym stronom uczenie się od siebie nawzajem i tworzenie ekosystemu wspierającego inicjatywy wolontariackie.

W związku z tym CEV stoi na stanowisku, że ekosystem wolontariatu jest bogatym gobelinem, obejmującym wolontariuszy angażujących się w pomoc zarówno w sposób ciągły i regularny, jak też sporadycznie i *ad hoc* (patrz rysunek 1). W obu przypadkach wpływ na osoby, które zgłosiły się na ochotnika, oraz środowisko, w którym działają, jest niezwykle istotny dla rozwoju i zrozumienia społeczeństwa oraz aktywnego obywatelstwa. Obie te kategorie wolontariatu przyjmują szerokie podejście, koncentrując się na wielu sektorach społeczeństwa. Jak widać na poniższym rysunku, działania wolontariackie mogą mieć na celu bezpośrednią pomoc ludziom, ze szczególnym uwzględnieniem m.in. usług społecznych i zdrowia, sportu, edukacji i nauki, sztuki i kultury. Mogą mieć też na celu poprawę stanu środowiska, poprzez konserwację i restaurację infrastruktury, np. budynków historycznych, a także wolontariatu

w dziedzinie środowiska, dzikiej przyrody i zwierząt czy nawet rozwoju technologicznego.



Rysunek 1. Ekosystem wolontariatu

W niektórych przypadkach angażowanie się jako ochotnik w sposób sporadyczny i doraźny jest najbardziej wydajną i skuteczną formą wolontariatu, odpowiadającą na zidentyfikowane potrzeby. Czasem bywa to forma bardziej dostępna i odpowiednia dla okoliczności, zainteresowań oraz stylu życia danej osoby. Wolontariat stanowi ważną część odporności społecznej. Dlatego tak ważne jest, aby wolontariat był integralną częścią planowania wspólnotowego w zakresie zapobiegania kryzysom i reagowania na nie. Wolontariat w sytuacjach kryzysowych wymaga szczególnej uwagi, planowania i organizacji. Zapewnienie mu wysokiej jakości, długoterminowego, trwałego wpływu, a także odpowiedniego reagowania na potrzeby społeczności jest możliwe tylko w sytuacji, gdy organizacje wolontariackie są stabilne, ugruntowane i dobrze oceniane nie tylko w społeczności, ale także – i w szczególności – przez władze lokalne,

regionalne oraz krajowe. Wcześniejsza, oparta na zaufaniu współpraca międzysektorowa okazała się kluczowa dla umożliwienia społecznościom reagowania na istniejące i nowe prośby o pomoc i wsparcie. Jak podkreślono w konkursie European Volunteering Capital, dobra współpraca międzysektorowa na poziomie lokalnym między sektorem publicznym a prywatnym (nastawionym na zysk i typu non-profit), dla społeczności różnej wielkości i w różnych sytuacjach, ma duży potencjał jako siła napędowa tworzenia wartości istotnie znaczącej dla zrównoważonego rozwoju, a także gotowości na wypadek klęsk żywiołowych oraz ograniczania ryzyka.

W każdym rodzaju wolontariatu, w którym ludzie są w stanie i/ lub chcą się zaangażować, istnieją ważni aktorzy, których nie można przeoczyć. Dotyczy to organizacji infrastrukturalnych, takich jak centra wolontariatu i platformy wolontariatu, a także mentorów i osób opowiadających się za lepszą polityką, programami wolontariatu oraz sprawami, którym wolontariusze poświęcają czas, energię, zaangażowanie i wiedzę.

Organizacje zajmujące się infrastrukturą wolontariatu mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia wsparcia wolontariuszom i odgrywają istotną rolę w swoich społecznościach, a także w całym społeczeństwie. W związku z tym niezwykle ważne jest, aby organizacje te były odpowiednio finansowane i angażowane jako kluczowi interesariusze w działania na rzecz społeczeństwa i osiągnięcia równych szans dla wszystkich, a nie traktowane tylko jako dostawcy zadań oraz usług.

Wolontariat jest nieustannie ewoluującą koncepcją, a sugerowany powyżej ekosystem wolontariatu musi być okresowo dostosowywany i aktualizowany, aby odzwierciedlić rzeczywistość naszego społeczeństwa. To, wraz z pracą rozwijaną przez różne organizacje w terenie, zależy od systemów finansowania, bezpośrednio przyczyniających się do pracy i zrównoważonego rozwoju organizacji pozarządowych. Programy UE, takie jak CERV, są niezwykle ważne dla organizacji, gdyż dzięki nim mogą rozwijać swoją pracę i przyczyniać się do wprowadzania odpowiednich polityk oraz programów na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym.

W 2024 r. fundusz CERV zapewni CEV środki na przygotowanie aktualizacji wspomnianego wcześniej ekosystemu wolontariatu, aby lepiej odzwierciedlić rzeczywistość naszego społeczeństwa, a także wartości i motywacje leżące u podstaw wolontariatu wykraczającego poza wolontariat jako mechanizm świadczenia usług. Jest to niezwykle istotne, ponieważ przypomina decydom o kluczowej roli, jaką wolontariat odgrywa w spójności społecznej, wdrażaniu wartości UE, transformacji społecznej i relacjach międzyludzkich.

Co więcej, ten program finansowania pozwala nie tylko CEV, ale także innym sieciom szkolić swoich członków i inne zainteresowane strony w kwestiach związanych z wolontariatem. W związku z tym prace w 2023 r. koncentrowały się na tym, jak finansować wolontariat poprzez budżet partycypacyjny, jak walczyć z przemocą domową i przemocą na tle płciowym oraz jak zapobiegać im za pomocą wolontariatu. W 2024 r. CEV skupi swoją pracę na szkoleniu organizacji w zakresie lepszego angażowania osób z niepełnosprawnościami jako wolontariuszy.

Oprócz tego prace prowadzone przez CEV w latach 2023–2024 w dużej mierze skoncentrują się na kampanii mającej na celu ustanowienie roku 2025 Europejskim Rokiem Wolontariatu. Stanowiłoby to odpowiedni hołd dla wysiłków i wpływu wolontariuszy podczas kryzysu COVID-19 oraz kryzysów spowodowanych wojną w Ukrainie, gdzie życie i dobrobyt ludzi były (i nadal są) poważnie zagrożone. Podkreśliłoby to znaczenie wsparcia wolontariuszy dla zdrowia i dobrostanu/dobrobytu w Europie oraz ich rolę w odbudowie i przyszłości Europy. Europejski Rok Wolontariuszy 2025 skupiałby się na osobach, które zgłosiły się na ochotnika, i miał na celu dalsze zbadanie oraz lepsze zrozumienie ich motywacji oraz wpływu na zdrowie i dobrostan w Europie. Badania pokazują, że wolontariat może nadać nowe poczucie celu, tożsamości i przynależności i zwiększa satysfakcję z życia, a także zmniejsza poczucie samotności i izolacji oraz objawy depresji i lęku zarówno wśród samych wolontariuszy, jak i osób, które oni wspierają. Dla UE ogromne znaczenie ma fakt, że obywatele angażujący się w wolontariat w duchu solidarności, szacunku, równości i wspólnych wartości dbają o własne samopoczucie i zdrowie psychiczne, a poprzez

wolontariat odwdzięczają się społeczności i przyczyniają do zwiększenia dobrobytu innych. Europejski Rok Wolontariatu 2025 zwróci uwagę na kluczowe wspólne działania wolontariuszy prowadzące do poprawy zdrowia i dobrostanu/dobrobytu w Europie oraz zapewni odpowiednie ramy dla docenienia i wzmacniania pozytywnego uznania dla wolontariuszy w Europie.

Ponadto przygotowania do Roku uzupełniłyby działania poprzedzające wybory do Parlamentu Europejskiego w 2024 r., koncentrując się na wkładzie poszczególnych obywateli w integrację, równość i prawa w Europie. Rok 2025 będzie też doskonałą okazją do kontynuacji Europejskiego Roku Młodości 2022, Europejskiego Roku Umiejętności 2023, a także dobrym przygotowaniem do 10. rocznicy uruchomienia Europejskiego Korpusu Solidarności przez prezydenta Junkera w 2026 r.

Europejski Rok Wolontariatu 2025, obejmujący miesiące, w których Polska sprawować będzie prezydencję w Radzie Europy (styczeń–czerwiec 2025 r.), stanowiłby doskonałą okazję do uruchomienia pilotażowego europejskiego programu wymiany dla starszych wolontariuszy, zgodnie z wezwaniem Konferencji w sprawie przyszłości Europy (KoPE). Przedsięwzięcie to byłoby odpowiedzią również na kwestie poruszone w Konkluzjach Rady z Prezydencji Niemieckiej 2020 („Osoby starsze w erze cyfryzacji: prawa człowieka, uczestnictwo i dobrostan”, *Human Rights, Participation and Well-Being of Older Persons in the Era of Digitalisation*). Inicjatywa ta umożliwiłaby państwu członkowskiemu UE wymianę najlepszych pomysłów i praktyk oraz mogłaby zostać wykorzystana do sporządzenia sprawozdania na temat wsparcia wolontariuszy z funduszy Next Generation EU oraz wpływu tych funduszy, co można wielokrotnie dzięki dobrowolnym wysiłkom obywateli działających solidarnie. Pozwoliłoby to na aktualizację i sporządzenie bardziej szczegółowych informacji na temat pozytywnego wpływu wolontariatu oraz wolontariuszy, ułatwione dzięki ogólnoeuropejskiemu pomiarowi porównawczemu wkładu i wpływu wolontariuszy, a także sprawozdaniom państw członkowskich UE, które zostaną opublikowane w latach 2025–2026.

Wolontariat stanowi wyjątkową odpowiedź na wyzwania społeczne. Wolontariusze nie powinni być przedstawiani jako amatorzy odgrywający poboczną rolę w stosunku do profesjonalnych pracowników, ale raczej jako komplementarne podejście dodające wartości – jako unikalny zasób w naszych społecznościach. Decydenci polityczni powinni rozumieć nie tylko praktyczne efekty wolontariatu, lecz także rolę, jaką wolontariat ma do odegrania w spójności społecznej, w relacjach międzyludzkich, w zbliżaniu ludzi i utrzymywaniu otwartej komunikacji i dialogu między nami a sobą nawzajem, urzeczywistniając europejskie wartości.

Collaborative Communities (Społeczności współpracujące) odnoszą się do proaktywnego podejścia, które kładzie nacisk na współpracę, otwartą komunikację oraz współtworzenie wśród interesariuszy z różnych sektorów. Podkreślają znaczenie uznania wolontariuszy za kluczowych interesariuszy w działaniach na rzecz społeczeństwa, promowania spójności społecznej i wspierania dialogu. Koncentracja na społecznościach współpracujących na kongresie CEV podkreśla potrzebę współpracy międzysektorowej i zrozumienia transformacyjnego oddziaływania wolontariatu. Tylko pracując razem, możemy stawić czoła najpilniejszym wyzwaniom, tworzyć integracyjne i odporne społeczności, które wykorzystują siłę wolontariatu do zrównoważonego rozwoju i zmian społecznych.



Gabriella Civico – dyrektor CEV (Centre for European Volunteering – Europejskie Centrum Wolontariatu). Pochodzi z Wielkiej Brytanii, ale przez wiele lat mieszkała w Hiszpanii i Portugalii, zanim przeprowadziła się do Belgii i uzyskała belgijskie obywatelstwo. Ukończyła politykę społeczną i edukację na University of Surrey (Wielka Brytania) oraz studia magisterskie w dziedzinie edukacji w zakresie e-learningu na University of Hull (Wielka Brytania). Współpracowała z CEV jako kierownik projektu EYV2011 Alliance od lipca 2010 r. do zakończenia przedsięwzięcia w marcu 2012 r., kiedy to została dyrektorem CEV. W CEV odgrywa wiodącą rolę w działaniach na rzecz lepszej polityki wolontariatu, służąc swoją wiedzą w różnych grupach eksperckich i doradczych Unii Europejskiej, takich jak EQF (Europejskie Ramy Kwalifikacji), Europass, Mobilność Młodych Wolontariuszy, a także w Grupie Doradczej Centrum Zasobów Europejskiego Korpusu Solidarności (European Solidarity Corps Resource Centre Advisory Group). Reprezentuje również CEV w grupie łącznikowej EKES-u ds. europejskich sieci społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto w 2014 r. uczestniczyła w tworzeniu Civil Society Europe, gdzie obecnie pełni funkcję przewodniczącej.



Lejla Šehić Relić – prezes CEV (Centre for European Volunteering – Europejskie Centrum Wolontariatu). Od 2003 r. zaangażowana liderka i działaczka społeczeństwa obywatelskiego, założyciel i dyrektor zarządzający Centrum Wolontariatu w Osijeku (Chorwacja), ekspert w zakresie rozwoju wolontariatu i programów rozwoju społeczności, mentor w zakresie wdrażania wysokiej jakości systemu ubezpieczeń dla organizacji non-profit, trener i konsultant w zakresie rozwoju organizacyjnego i rozwoju wysokiej jakości programów wolontariatu w organizacjach non-profit. Posiada wykształcenie wyższe w zakresie administracji publicznej. Przez ostatnie 10 lat angażowała się w rozwój polityki publicznej na rzecz społeczeństwa obywatelskiego i wolontariatu w Chorwacji. W latach 2012–2014 pełniła funkcję przewodniczącej Chorwackiej Narodowej Rady Rozwoju Wolontariatu. Jest współautorką kilku publikacji na temat wolontariatu, społeczeństwa obywatelskiego i zarządzania konfliktami.

Trzy wyzwania na kolejne lata działalności Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Wprowadzenie

„Żadna idea nie miałaby szansy się urzeczywistnić bez wspierającej ją organizacji”¹. Giovanni Sartori, autor cytowanych słów, włoski socjolog i teoretyk demokracji, zwracał uwagę na to, jak kluczowe w życiu społeczeństw są dobrze działające instytucje. W poniższym artykule postaram się zaprezentować wybrane wyzwania, przed którymi stoi Narodowy Instytut Wolności jako instytucja wspierająca ideę zrównoważonego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Instytucje takie jak agencje rządowe powstają z różnych powodów – niekiedy do wykonywania wyspecjalizowanych zadań, czasami po to, aby realizowane długofalowe działania nie były podatne na cykle wyborcze, a także z powodu natury powierzonych funkcji, które wykraczają tematycznie poza zakres jednego ministerstwa czy urzędu². Cokolwiek przyczynia się do powołania nowej instytucji, nie ulega wątpliwości, że państwo powinno wykonywać swoje

¹ G. Sartori, *Philosophy, Theory and Science of Politics*, „Political Theory” 1974, nr 2, t. 2, s. 151.

² G. Dalton, M. Gill, *When should public bodies exist?*, Londyn 2023, s. 4.

zadania jak najefektywniej poprzez wszelkie prawnie dostępne mu mechanizmy. Jednym z nich są właśnie agencje rządowe.

Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej także jako: „Instytut”, „NIW”) został zaprojektowany nie tylko jako agencja wykonawcza wpisująca się w istniejący w 2017 r. system prawny oraz go dopełniająca, ale także jako instytucja mająca potencjał, aby elastycznie odpowiadać na zmieniające się potrzeby i wyzwania. Już fakt wydzielenia z ministerstwa zadań realizujących politykę państwa w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i utworzenie samodzielnej instytucji – a więc rozdzielenie zadań regulacyjnych, nadzorczych od działań wdrażających, dostarczających usług – wpisuje się w nowoczesne podejście do uprawiania polityki publicznej³. NIW otrzymał zatem na starcie dobre warunki do tego, aby równoległe z wypełnianiem ustawowych zadań stale się doskonalić i dążyć do bycia opartą na wiedzy organizacją.

Decyzja o powstaniu Instytutu oraz wdrożeniu innych elementów propozycji wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego została podjęta w 2015 r. przez ówczesny rząd zgodnie z zapowiedziami przedstawionymi w programie wyborczym. Racjonalność tego kroku oparto na wieloletnich badaniach i analizach⁴. Powstanie NIW-u stanowiło przełom dla polskiego sektora organizacji obywatelskich, ale samo wdrożone systemowe rozwiązanie nie było niczym rewolucyjnym ani kontrowersyjnym na tle innych państw europejskich. Można tę decyzję nazwać wręcz pogonią za główną stawką europejską. Wiele krajów, które tak jak Polska na przełomie lat 80. i 90. XX w. przechodziły transformację ustrojową, w niedługim czasie po przemianach zdecydowało się na strategiczne podejście do tematu wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Pomimo że skala oraz zakres programów wsparcia rozwoju

³ J. Kozłowski, *Jak usprawnić administrację rządową?*, „Forum Akademickie” 2016, nr 10, *passim*.

⁴ Zob. *Civil society in the making*, red. D. Gawin, P. Gliński, Warszawa 2006; P. Gliński, *Twenty years of civil society in Poland*, „Polish Sociological Review” 2011, nr 3, s. 271–300; P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, *Samorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Warszawa 2002.

społeczeństwa obywatelskiego różnią się w wielu krajach, można stwierdzić, iż sąsiedzi Polski i inne państwa postkomunistyczne wcześniej niż Polska podjęły takie kroki (fundacje państwowe lub instytucje rządowe mające na celu strategiczne wsparcie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego powstały np. w Czechach w 1998 r.⁵, na Łotwie w 2001 r.⁶, w Chorwacji w 2003 r.⁷, w Estonii w 2008 r.⁸).

W niniejszym artykule zwrócę uwagę na trzy powiązane ze sobą elementy kontekstu społecznego, w którym istnieje NIW. Po pierwsze Instytut funkcjonuje w rzeczywistości niskiego zaufania instytucjonalnego – kluczowe w perspektywie prowadzenia dalszej jego działalności będzie pracowanie nad stałym zwiększaniem poziomu zaufania. Po drugie NIW mógłby, opierając się na doświadczeniach pierwszych lat działalności, rozpocząć proces wdrażania skrojonego na miarę systemu zarządzania jakością. Decyzja co do jego kształtu, zakresu oraz metodologii powinna być podjęta w wyniku dłuższego i partycypacyjnego procesu, a obrane narzędzie, czy to już dostępne, czy stworzone na wyłączny użytek NIW-u, mogłoby być jednym z czynników wpływających na podnoszenie zaufania do Instytutu. Po trzecie pomimo różniących się w poszczególnych krajach systemów prawnych i funkcjonujących modeli społeczeństwa obywatelskiego wartościowe wydaje się pogłębianie relacji międzynarodowych, a także korzystanie w jak największym stopniu z doświadczenia innych państw oraz instytucji przy zarządzaniu NIW-em w kolejnych latach działalności. Pogłębiona refleksja i potencjalne wdrożenie rozwiązań w tym zakresie powinny być prowadzone w procesie włączającym wszystkich zainteresowanych funkcjonowaniem NIW-u – obywateli, beneficjentów programów

⁵ Rządowa Rada ds. NGO, która jest częścią Urzędu Premiera, inicjuje i monitoruje akty prawne oraz pełni funkcje doradcze w sprawach dotyczących społeczeństwa obywatelskiego. Od 2017 r. sekretariat Rady pełni także funkcję grantodawczą dla organizacji parasolowych.

⁶ Zob. Fundacja Integracji Społecznej, online: <https://www.sif.gov.lv/en> [dostęp: 13.09.2023].

⁷ Zob. Narodowa Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, online: <https://zaklada.civilnodrustvo.hr/foundation> [dostęp: 13.09.2023].

⁸ Zob. Narodowa Fundacja Społeczeństwa Obywatelskiego (Estonia), online: <https://kysk.ee/en/about-us/national-foundation-of-civil-society> [dostęp: 13.09.2023].

i organizacji sektora obywatelskiego, ekspertów, badaczy, urzędników, pracowników oraz współpracowników Instytutu.

Zaufanie instytucjonalne

Instytut funkcjonuje w społecznej rzeczywistości, w której zaufanie do instytucji publicznych w Polsce fluktuuje, ale można je określić jako stale niskie⁹. Globalnie poziom zaufania publicznego obniża się od wielu lat, na co wskazują międzynarodowe badania, a Polska zalicza się do krajów o najniższym poziomie zaufania do instytucji oraz rządzących¹⁰. W jaki sposób można odwrócić taki negatywny trend i wzmocnić normy społeczne zaufania? Jednymi z istotnych czynników wpływających na wzrost zaufania są stabilność i przejrzystość funkcjonowania instytucji państwa¹¹. Zaufanie opiera się także na wiedzy o motywach decydentów i wynikach działalności oraz łatwej dostępności do wszelkich kluczowych informacji o działaniach instytucji, tak aby obywatele mogli samodzielnie oceniać jej działalność¹². Budowanie zaufania to również coraz większe włączenie obywateli we współzarządzanie instytucjami dzięki metodom partycypacyjnym, konsultacjom, ewaluacjom i systemowi informacji zwrotnej. Na wyższy poziom zaufania do instytucji wpływają także ich efektywność oraz umiejętność dostosowania się do ulegającego zmianom otoczenia¹³.

Brak jest danych statystycznych w zakresie poziomu zaufania dotyczących konkretnie Narodowego Instytutu Wolności, ale przegląd skali zainteresowania jego corocznymi konkursami oraz wyników ewaluacji pozwala stwierdzić, że zaufanie to istnieje. Należy jednak pamiętać, że jednym z wielu zadań NIW-u jest „wspieranie

⁹ M. Omyła-Rudzka, *Zaufanie społeczne. Komunikat z badań*, Warszawa 2022.

¹⁰ D. Konopka, *Rewitalizacja zaufania do administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Rewitalizacja zaufania do administracji publicznej w Polsce*, red. S. Partycki, Lublin 2013, s. 216–224.

¹¹ *Ibidem*; R. Edelman, *The battle for truth*, Edelman 21.01.2018, online: <https://www.edelman.com/post/the-battle-for-truth> [dostęp: 13.09.2023].

¹² D. Konopka, *op. cit.*

¹³ *Ibidem*.

obywatelskiej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji publicznych i instytucji zaufania publicznego oraz zwiększenie ich przejrzystości i przestrzegania reguł dobrego rządzenia”¹⁴. Jednym z kluczowych przekrojowych działań Instytutu winno być więc działanie na rzecz wzmacniania poziomu zaufania także do niego samego prowadzone w sposób ciągły, gdyż jedną z cech tego zjawiska w społeczeństwach współczesnych jest jego zmienność¹⁵.

Jednocześnie poziom zaufania do organizacji pozarządowych w Polsce kształtuje się od lat na dobrym, stałym poziomie powyżej 50%¹⁶. Jednak jak wskazują wyniki ostatnich badań, na spadek poziomu zaufania do organizacji mogą zacząć wpływać pojawiające się częściej poglądy krytyczne wobec finansowania organizacji obywatelskich ze środków publicznych¹⁷. Tym pilniejsza wydaje się więc refleksja nad tym, w jaki sposób wzmacniać zaufanie do działalności NIW-u jako nowoczesnej, opierającej się na partnerstwie, kompetencjach i służbie obywatelom instytucji.

Zarządzanie jakością

Jednym ze wspomnianych czynników wpływających pozytywnie na poziom zaufania jest ocena efektywności instytucji i partycypacyjne zarządzanie nią. Przy poddawaniu ocenie instytucji publicznych czy agencji rządowych warto brać pod uwagę szereg zmiennych dla otrzymania pełnego oraz obiektywnego obrazu. Poniżej przedstawione zostaną wybrane metody zarządzania jakością, wykraczające poza obowiązujące prawne, ustawowe metody nadzoru i kontroli działalności instytucji. Należy w tym kontekście wskazać, że NIW już w pierwszych latach funkcjonowania wprowadził wiele

¹⁴ Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Dz. U. z 2017 r. poz. 1909.

¹⁵ D. Miłaszewicz, *Zaufanie jako wartość społeczna*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 259, s. 8–88.

¹⁶ J. Bednarek, B. Charycka, M. Gumkowska, *Ufamy, ale... Polki i Polacy o organizacjach pozarządowych*, Warszawa 2023.

¹⁷ *Ibidem*, s. 8.

rozwiązań i działań, które wpisują się w jakościowe podejście do zarządzania instytucją, np. przyjazne procedury dotacyjne, szeroki wachlarz kontaktów z instytucją, a przede wszystkim transparentność w prezentowaniu informacji dotyczących swojej działalności (np. wyszukiwarka dotacji, dokumenty i raporty dostępne na stronie internetowej, proaktywna działalność w mediach społecznościowych). Zarówno poniżej wspomniane, jak również inne metodologie zarządzania jakością mogą być inspiracją do ciągłego doskonalenia praktyk Instytutu.

Agencje rządowe i inne instytucje są narzędziami osiągania pewnych założonych celów proponowanych przez decydentów, warto więc przy takich ocenach brać pod uwagę nie tylko skuteczność, przejawiającą się poprzez wypełnianie oznaczonych zadań, ale także efektywność, czyli to, jak osiągnięte cele mają się do poniesionych kosztów i czy można cele osiągać niższymi nakładami zasobów finansowych, czasowych, ludzkich. Do kolejnych elementów oceny można również zaliczyć przejrzystość oraz wiarygodność działań dla ich bezpośrednich odbiorców, a także dla szerszej opinii publicznej. Instytucja taka powinna mieć zdolność do w miarę elastycznego, responsywnego podejścia do otaczającej jej rzeczywistości oraz pojawiających się nowych wyzwań. Poza oceną działalności instytucji powinno się także zbadać, w jaki sposób jej interesariusze, beneficjenci programów, potencjalni odbiorcy wsparcia, pracownicy i inne instytucje współpracujące oceniają funkcjonowanie instytucji.

Na użytek tego artykułu przywołane zostaną dwa przykłady powyżej opisanego szerokiego podejścia. Pierwszy z nich to rozwiązanie z kraju o wielowiekowej tradycji państwowości i istnienia organizacji społeczeństwa obywatelskiego – Wielkiej Brytanii. W ocenie działalności brytyjskich instytucji publicznych kładzie się nacisk na narzędzia samooceny, które dzięki pozyskanym informacjom pozwalają na zdecydowanie o przeprowadzeniu szerszego audytu bądź wykluczenie jego potrzeby. Ten swoisty test zdrowia jest narzędziem zarządczym funkcjonującym w kontekście (a także zapewne go wspierającym) wysokiego zaufania społecznego do instytucji

publicznych i służby cywilnej¹⁸. *Health-check* brytyjskich instytucji publicznych zakłada badanie efektywności, skuteczności, procesów zarządczych oraz odpowiedzialności (*accountability*). Narzędzie SAM (skrót od ang. *self-assessment model*) opiera się na określonych minimalnych kryteriach/wartościach oraz dobrych praktykach¹⁹. Warto przyrzeć się niektórym pytaniom oraz tematом używanym w takich narzędziach i wykorzystać doświadczenia innych krajów jako źródło inspiracji z uwzględnieniem różnic w systemach prawnych i kontekście społeczno-kulturowym.

Narzędzie SAM po pierwsze bada skuteczność, a więc stopień zgodności rezultatów z zaplanowanymi działaniami, poprzez następujące pytania:

1. Czy instytucja posiada procedury/metody angażowania obywateli w swoje działania?
2. Czy instytucja posiada procedurę skarg/odwoławczą?
3. Czy raporty i kluczowe dokumenty są łatwo dostępne dla wszystkich?

Po drugie narzędzie brytyjskie analizuje efektywność, a więc relację między nakładami a osiągniętymi wynikami i zakładanymi celami. Przeprowadzający test zdrowia chcą wiedzieć, jakie koszty generują różne kanały kontaktu/pracy (telefon/poczta elektroniczna/spotkania bezpośrednie), jak bez wpływania negatywnie na wykonywane zadania można podnieść efektywność i obniżyć koszty działania, czy istnieje możliwość dzielenia zasobów, wspólnego działania, które może wpłynąć pozytywnie na wykorzystanie zasobów w instytucji.

Kolejną sferą zainteresowania SAM są procesy zarządzania, a zadawane przez narzędzie pytania to m.in:

1. Czy nowi członkowie rady instytucji otrzymują szkolenie wdrażające w obejmowaną rolę?

¹⁸ M. Lelii, *Trust in government, UK: 2022*, Office for National Statistics (ONS) 13.07.2022, online: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/bulletins/trustinggovernmentuk/2022> [dostęp: 13.09.2023].

¹⁹ Cabinet Office (CO), *Self-assessment model (SAM)*, online: <https://www.gov.uk/government/publications/public-bodies-review-programme/guidance-on-the-undertaking-of-reviews-of-public-bodies> [dostęp: 13.09.2023].

2. Czy istnieje spisany kod postępowania dla członków Rady?

Drugim przykładem wspomnianego szerokiego podejścia do oceny funkcjonowania instytucji jest popularne w Unii Europejskiej narzędzie zarządcze przeznaczone do samooceny w instytucjach sektora publicznego – Common Assessment Framework (dalej jako: „CAF”), czyli Wspólna Metoda Oceny. Podstawową motywację przy użyciu CAF stanowi założenie, że organizacje powinny się kierować podnoszeniem jakości swoich działań, aby dobrze wypełniać swoje zadania. Zarządzać jakością można na wiele sposobów, CAF jednak proponuje skoncentrować się na poniższych obszarach:

1. skupienie się na kliencie/obywatelu,
2. uwypuklanie roli przywództwa jako siły napędowej w rozwoju organizacji,
3. zaangażowanie pracowników,
4. podejście procesowe do zarządzania,
5. podejście systemowe do zarządzania,
6. ciągłe doskonalenie organizacji,
7. podejście rzeczowe przy podejmowaniu decyzji,
8. wzajemne, korzystne powiązania z dostawcami²⁰.

Narzędzie CAF istnieje od 2000 r. Zostało zaprojektowane z inicjatywy dyrektorów generalnych administracji publicznych państw członkowskich EU. W Polsce wdrażane jest od wielu lat, głównie wśród instytucji rządowych oraz samorządowych.

Kryteria oceny CAF można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa kryteriów mierzy, w jaki sposób instytucja postrzegana jest w relacjach z obywatelami i pracownikami jako dostarczająca usługi oraz wpływająca na społeczne i gospodarcze otoczenie. Druga grupa kryteriów natomiast skupia się na efektywności, czyli na tym, jak sprawne są procesy wewnętrzne i jak wygląda stopień realizacji celów²¹.

²⁰ J.M. Radwan, *Wdrażanie Powszechnego Modelu Oceny CAF (Common Assessment Framework) w urzędach administracji publicznej – spojrzenie konsultanta*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 2, s. 42.

²¹ M. Jefremienko, S. Wysocki, *Poradnik do diagnozy zarządzania organizacją*, Łódź 2020, online: https://www.nist.gov.pl/files/texts/1605771874_CAF%20-%20NIST%2018%2011.pdf [dostęp: 13.09.2023].

Niezależnie od szczegółowych metodologii i zgłębianych obszarów przez powyższe (a także inne, popularne, jak np. Total Quality Management czy normy ISO) narzędzia należy uznać, że skupienie się przez instytucje na samodoskonaleniu pozwala na promowanie konsensusu, wzmacnianie wielostronnej komunikacji, zaangażowania i podnoszenie motywacji pracowników instytucji. Badanie jakościowych wymiarów działalności daje także możliwość też na włączenie do jej obrazu ocen oraz opinii pracowników i obywateli i uczynienie z nich jednych z głównych czynników podnoszenia poziomu jakości usług²².

Relacje międzynarodowe

W dokumencie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, obejmującej horyzont czasowy do 2030 r., czytamy: „W warunkach nieuniknionych, pogłębiających się globalnych, jak również integracyjnych współzależności, sprawność instytucji państwa musi również oznaczać zarówno strategiczną, jak i praktyczną umiejętność sprostania wyzwaniom płynącym z międzynarodowego otoczenia”²³. Z tego stwierdzenia wynika jeden z fundamentów Strategii, jakim jest zintensyfikowanie relacji międzynarodowych nie tylko w ramach ekspansji zagranicznej polskiej gospodarki i zwiększania umiędzynarodowienia polskiej nauki, ale także poprzez wzmacnianie pozycji Polski w strukturach międzynarodowych tak, aby jej interesy były brane pod uwagę. Promowanie innowacyjnych rozwiązań z sektora pozarządowego wpisuje się w promowanie polskiej gospodarki za granicą. Działania te powinny także pozytywnie wpływać na wzmacnianie międzynarodowego wizerunku Polski.

Współpraca między państwami przynosi wiele korzyści dla podmiotów biorących w niej udział, zwłaszcza w sektorze

²² R.C. Rickards, R. Ritsert, *Self-assessment for improving public sector performance: The EU's Common Assessment Framework*, „International Journal of Business and Public Administration” 2013, nr 10, s. 136.

²³ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (SOR), Warszawa 2017, s. 219.

obywatelskim. Przede wszystkim daje ona możliwość łączenia zasobów ludzkich i finansowych, wiedzy i doświadczenia dla osiągnięcia wspólnych celów, co zwiększa efektywność oraz skuteczność działań pojedynczych podmiotów. Dzielenie się doświadczeniem i wiedzą może wpłynąć także na poszerzenie perspektyw i pogłębienie rozumienia problemu czy wyzwania, które stoi przed współpracującymi organizacjami. Zwiększona dzięki kooperacji efektywność działań może oznaczać, że zasięg i wpływ na decydentów i innych interesariuszy jest większy niż przy działaniach w pojedynkę. Współpraca w ramach konsorcjum, grupy partnerskiej czy organizacji parasolowej powoduje także zwiększenie wiarygodności wszystkich członków współpracujących ze sobą.

O zintensyfikowaniu relacji międzynarodowych Instytutu z innymi agencjami i fundacjami państwowymi w celu wymiany doświadczeń wspomniałam już we wstępie artykułu. Skutecznym zainicjowaniem tych relacji było pierwsze seminarium międzynarodowe zorganizowane przez NIW w 2019 r.²⁴ Podtrzymanie i zintensyfikowanie kontaktów, czy w formule bilateralnej, czy w formule konferencji i seminariów, byłoby wartościowe. W analizie poziomu dostępnych zasobów i priorytetów na dany rok budżetowy, towarzyszącej planowaniu potencjalnych działań, wskazane byłoby także wzięcie pod uwagę szerszego kontekstu polityki zagranicznej i gospodarczej kraju.

Poza wymianą dobrych praktyk w zakresie różnorodnych instrumentów używanych przez instytucje innych państw (jak np. programy grantowe, kampanie społeczne czy działalność badawcza) wskazana byłaby także refleksja nad tym, jak zintensyfikować wymianę międzynarodową pomiędzy organizacjami obywatelskimi. W odniesieniu do odbiorców programów NIW-u – sektora organizacji obywatelskich – należy stwierdzić, że trudno oszacować poziom internacjonalizacji i może być on mierzony na wiele sposobów. Jednym z nich jest monitorowanie liczby projektów dofinansowanych ze środków publicznych lub tzw. europejskich,

²⁴ <https://niw.gov.pl/zapraszamy-na-warszawskie-seminarium-miedzynarodowe/> [dostęp: 13.09.2023].

wspierających współpracę międzynarodową organizacji pozarządowych i innych podmiotów przy projektach międzynarodowych. Na potrzeby tego artykułu pobieżny przegląd wyników konkursów dotyczących współpracy międzynarodowej, organizowanych w ramach programu „Kreatywna Europa” (wdrażanego przez Europejską Agencję Wykonawczą ds. Edukacji i Kultury), pokazuje, że polskie organizacje pozarządowe nie są częstym partnerem, koordynatorem czy choćby beneficjentem tychże projektów. W 2021 r. do dofinansowanych 32 tzw. średnich projektów (z ponad 200 partnerami/beneficjentami) trafiło jedynie 6 polskich organizacji lub instytucji. Tyle samo znalazło się wśród 82 tzw. małych projektów (z ponad 400 partnerami/beneficjentami)²⁵. Biorąc pod uwagę potencjał liczebny polskiego sektora organizacji pozarządowych na tle innych krajów europejskich, jest to wynik bardzo niesatisfakcjonujący. Ponadto ograniczone (a więc niegenerujące presji na zwiększenie finansowania tego priorytetu Programu) zainteresowanie konkursami w ramach PROO 1b także nie gwarantuje zmiany powyżej zasygnalizowanego stanu rzeczy. Oczywiście nie można stwierdzić, że pozostałe komponenty PROO czy innych programów NIW-u wykluczają przeznaczanie budżetu danego grantu na prowadzenie działań międzynarodowych, jednak wydaje się, że niewątpliwie wartościowa sfera współpracy międzynarodowej nie należy do rutynowych działań większości organizacji. Należałoby przeprowadzić pogłębioną analizę, w jaki bardziej efektywny sposób można wspierać takie zinternacjonalizowanie działalności organizacji.

²⁵ Wyczerpanie własne na podstawie informacji zawartych na stronie Komisji Europejskiej: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/> [dostęp: 13.09.2023].

Podsumowanie

W niniejszym artykule starałam się naszkicować trzy powiązane ze sobą wyzwania – zaufanie do instytucji, zarządzanie jakością i relacje międzynarodowe – i sposoby na to, jak Narodowy Instytut Wolności mógłby im sprostać w perspektywie najbliższych kilku lat.

Należy pamiętać, że bez względu na kraj ciągłość istnienia agencji rządowych, tworzonych w specyficznych celach oraz wdrażających ograniczone w czasie i budżecie programy, zależy często od woli politycznej. Jako instytucja publiczna, odpowiedzialna przed obywatelami i nadzorującym ministrem, NIW podlega ocenie przede wszystkim pod względem legalności, gospodarności, celowości oraz rzetelności²⁶. W artykule starałam się pośrednio wykazać, że dzięki wprowadzeniu szerszych, partycypacyjnych metod oceny działalności instytucji nie tylko obywatele mogą zdobyć dodatkowe źródła wiedzy o funkcjonowaniu państwa, ale także sama instytucja może wzmacniać legitymację swojego działania i tym samym czynić się mniej podatną na cykle wyborcze.

Można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że zamysłem ustawodawców, gdy wybierali cezurę 2030 r. dla programów NIW-u, nie było założenie, że do tego czasu społeczeństwo obywatelskie w Polsce zostanie wsparte i wyleczone z wszelkich, zdiagnozowanych dogłębnie w dokumentach programowych bolączek. Rok 2030 jest jednak perspektywą dającą wystarczający horyzont czasowy, aby móc przedstawić osiągnięte do tego czasu cele i oszacować wpływ na rozwój sektora organizacji obywatelskich i społeczeństwo obywatelskie w Polsce. W 2027 r. NIW będzie obchodził 10-lecie istnienia, co może być dobrym momentem do refleksji nad zarządzaniem instytucją. Warto się do tego przygotować zawczasu poprzez podejście w sposób partycypacyjny do wyboru metody takiej oceny. NIW dzięki temu byłby – tak jak w przypadku innych przyjaznych organizacjom rozwiązań – pionierem w jakościowym podejściu do zarządzania państwową instytucją grantodawczą.

²⁶ *Kryteria kontroli NIK*, nik.gov.pl, 15.11.2010, online: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kryteria-kontroli-nik.html> [dostęp: 13.09.2023].

BIBLIOGRAFIA

- Bednarek J., Charycka B., Gumkowska M., *Ufamy, ale... Polki i Polacy o organizacjach pozarządowych*, Warszawa 2023.
- Cabinet Office (CO), *Self-assessment model (SAM)*, <https://www.gov.uk/government/publications/public-bodies-review-programme/guidance-on-the-undertaking-of-reviews-of-public-bodies>.
- Civil Society in the Making*, red. D. Gawin, P. Gliński, Warszawa 2006.
- Dalton G., Gill M., *When should public bodies exist?*, Londyn 2023.
- Edelman R., *The battle for truth*, Edelman 21.01.2018, <https://www.edelman.com/post/the-battle-for-truth>.
- Gliński P., *Twenty years of civil society in Poland*, „Polish Sociological Review” 2011, nr 3, t. 175, s. 271–300.
- Gliński P., Lewenstein B., Siciński A., *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Warszawa 2002.
- Jefremienko M., Wysocki S., *Poradnik do diagnozy zarządzania organizacją*, Łódź 2020, https://www.nist.gov.pl/files/texts/1605771874_CAF%20-%20NIST%2018%2011.pdf.
- Konopka D., *Rewitalizacja zaufania do administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Samorządność w warunkach kryzysu*, red. S. Partycki, Lublin 2013, s. 216–224.
- Kozłowski J., *Jak usprawnić administrację rządową?*, „Forum Akademickie” 2016, nr 10.
- Lelii M., *Trust in government, UK: 2022*, Office for National Statistics (ONS) 13.07.2022, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/bulletins/trustinggovernmentuk/2022>.
- Miłaszewicz D., *Zaufanie jako wartość społeczna*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 259, s. 8–88.
- Omyła-Rudzka M., *Zaufanie społeczne. Komunikat z badań*, Warszawa 2022.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995.
- Radwan J.M., *Wdrażanie Powszechnego Modelu Oceny CAF (Common Assessment Framework) w urzędach administracji publicznej – spojrzenie konsultanta*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 2, t. 14, s. 41–53.
- Rickards R.C., Ritsert R., *Self-assessment for improving public sector performance: The EU’s Common Assessment Framework*, „International Journal of Business and Public Administration” 2013, nr 10, t. 2, s. 135–151.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (SOR), Warszawa 2017.

Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1909).



Weronika Najda – doktor socjologii (University of Gloucestershire), ekspert ds. społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji publicznej, z ponad 15-letnim doświadczeniem zdobytym w administracji samorządowej (Wielka Brytania) i rządowej (Wielka Brytania i Polska). W latach 2016–2021 dyrektor Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Zastępca Dyrektora NIW-CRSO.



Fotografia 25. Wojciech Kaczmarczyk (Dyrektor NIW-CRSO) otwierający konferencję „5 lat NIW. Nowe szanse dla trzeciego sektora” (24 listopada 2022 r.)



Fotografia 26. Uczestnicy wernisażu wystawy pt. „Społeczeństwo obywatelskie dla Rzeczypospolitej” w Muzeum Łazienki Królewskie (15 września 2023 r.)



Fotografia 27. Arkadiusz Gołębiewski (Stowarzyszenie Scena Kultury) i Zbigniew Gluza (Fundacja Ośrodek KARTA) w czasie debaty „NGO w służbie zachowania pamięci” (24 listopada 2022 r.)



Fotografia 28. Hala główna II Ogólnopolskich Targów Organizacji Pozarządowych NGO-EXPO w Kielcach (29 czerwca 2023 r.)



Fotografia 26. Uczestnicy konferencji „5 lat NIW. Nowe szanse dla trzeciego sektora” w trakcie zajęć integracyjnych (25 listopada 2022 r.)



Fotografia 30. Zastępcy Dyrektora NIW-CRSO: Michał Rulski oraz Przemysław Jaśkiewicz



Fotografia 31. Grupa przedstawicieli instytucji rządowych i organizacji pozarządowych z Ukrainy oraz przedstawiciele NIW – wizyta studyjna pt. „Best practices to support civil society and volunteering development in Poland” (26 października 2023 r.)



Fotografia 32. Profesor Jacek Kurzępa (Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem) oraz doktor Marcin Zarzecki (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Polska Fundacja Narodowa), Andrzej Dubiel (Fundacja Muza Dei) i Jarosław Szydiak (Stowarzyszenie Katolickie Amatorskie Centrum Kultury w Gdyni Małym Kacku) w czasie debaty „Jak rozmawiać o NGO?” (24 listopada 2022 r.)



Fotografia 33. Uczestnicy (135 osób) pierwszej edycji Szkoły Dobrego Wolontariatu (październik 2023 r.)



Fotografia 34. Benjamin Sibille (Dyrektor zarządzający i założyciel European Civic Service, EU) oraz Marie Trelle-Kane (współzałożycielka Unis-Cité, Francja) w czasie debaty panelowej „Modele służby obywatelskiej, a rozwój wolontariatu” (24 listopada 2022 r.)



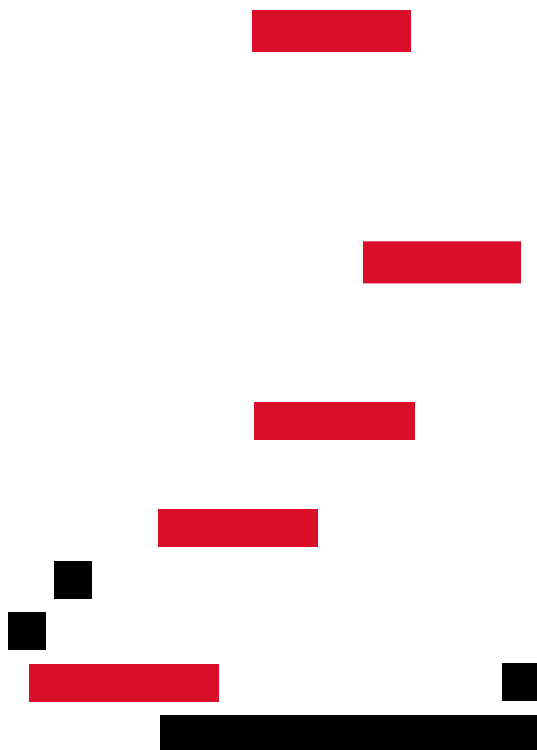
Fotografia 35. Członkinie KGW Widełczanki (beneficjentki Programu Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych) częstują uczestników konferencji „5 lat NIW. Nowe szanse dla trzeciego sektora” (24 listopada 2022 r.)



Fotografia 36. Przemysław Jaśkiewicz (zastępca Dyrektora NIW-CRSO) oraz Ilona Gosiewska (Stowarzyszenie Odra-Niemen), Ewa Liegman (Holistyczne Centrum Wsparcia po Stracie eMOCja, Hospicjum Pomorze Dzieciom), Andrzej Raj (Fundacja Światło-Życie), Robert Gromysz (Budowlany Klub Sportowy w Lublinie) w czasie debaty „Wpływ zmian w PIT na przychody z 1,5% małych i średnich OPP” (24 listopada 2022 r.)

CZĘŚĆ
V.

DEBATA



PRZEMYSŁAW JAŚKIEWICZ, ROBERT GROMYSZ, ANDRZEJ RAJ,
EWA LIEGMAN, ILONA GOSIEWSKA

Wpływ zmian w PIT na przychody z 1,5% małych i średnich OPP

Warszawa, dn. 24 listopada 2022 r.

<https://doi.org/10.54253/9788396380142.pp.33-1-351>

Przemysław Jaśkiewicz, zastępca Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego: **Temat panelu jest bardzo na czasie. W tym roku weszły bowiem w życie zmiany podatkowe, w tym te związane z przekazywaniem 1%. Po tych zmianach mamy 1,5%. Stąd nowa stawka znalazła się w tytule panelu. Ale zanim przejdziemy do tematu głównego, poproszę naszych panelistów o krótkie opowiedzenie o swoich organizacjach. Jak dotychczas wyglądały wpływy z 1%? Jak wyglądał sposób funkcjonowania tego mechanizmu podatkowego w Waszych organizacjach? Jaki to miało wpływ na organizacje? Jaką 1% stanowił część ich budżetu? Jakie były wpłaty jednostkowe – czy duże, czy małe? Czy dużo było beneficjentów działań finansowanych z tych środków? Zaczniemy od Budowlanego Klubu Sportowego, młodzieżowego klubu sportowego z Lublina.**

Robert Gromysz, prezes Budowlanego Klubu Sportowego z Lublina: Witam serdecznie, Robert Gromysz, reprezentuję Budowlany Klub Sportowy w Lublinie. Jesteśmy organizacją pożytku publicznego od 2009 r., czyli już od ok. 13-14 lat zbieramy 1% podatku. Chcę powiedzieć, że taki klub jak nasz – a jesteśmy klubem młodzieżowym, szkolącym i pracującym z dziećmi oraz młodzieżą w najbardziej popularnej dyscyplinie zespołowej, jaką jest piłka nożna – to doskonała szkoła charakterów dla młodych ludzi. Szczególnie dzisiaj,

po okresie pandemii, jest to bardzo ważne. W tych trudnych czasach uczymy, wychowujemy w duchu sportu, kształtujemy charakter tych młodych ludzi właśnie poprzez sport, poprzez wzajemną rywalizację uczymy ich obcowania w grupie rówieśniczej. To jest nie tylko cel sportowy, chociaż chcielibyśmy wychować drugiego Lewandowskiego, ale również ogromna rola wychowawcza, dzisiaj nabierająca większego znaczenia. Jeśli chodzi o same wpływy z 1% podatku, to muszę powiedzieć, że w strukturze takiej organizacji jak nasza przychody z tego tytułu nie stanowią dużej kwoty. Na początku naszej działalności, kiedy otrzymaliśmy status organizacji pożytku publicznego, było to ok. 5% łącznej sumy przychodów. Dzisiaj, w sytuacji gdy organizacja znacznie się rozrosła, wpływ 1% w strukturze przychodów jest znacznie mniejszy. Myślę, że ok. 2%, i ta tendencja utrzymuje się w ostatnich latach na tym poziomie. Nie jest to istotny dla nas zastrzyk, jeśli chodzi o stronę przychodów, natomiast podchodzimy do tego bardzo poważnie, ponieważ zabieganie o 1% podatku to taka coroczna akcja w klubie. Traktuję to dość poważnie, mimo że – tak jak wspomniałem – nie stanowi dla nas znaczącej części przychodów na cele naszej działalności statutowej. Natomiast jest to swego rodzaju forma weryfikacji planów zarządu i naszych zamierzeń. Staramy się ukierunkowywać tę kampanię pozyskiwania środków na konkretne cele szczegółowe, więc mamy możliwość poprzez tę liczbę podatników, którzy przekazują swój 1% podatku, zweryfikować, jak plany klubu są odbierane wśród członków stowarzyszenia. Na początku, jeśli chodzi o konkretne dane, były to kwoty rzędu 20 000 zł. Dzisiaj zeszliśmy do poziomu ok. 10 000 zł. Rekordowo zebraliśmy 3 lata temu, jak dobrze pamiętam, 26 000 zł, ale wówczas skupiliśmy się na zbiórce środków dla ciężko chorego zawodnika, członka zaprzyjaźnionego klubu, i ta kwota była wówczas rekordowa.

Przemysław Jaśkiewicz: Dziękuję. I teraz głos ma pan Andrzej Raj.

Andrzej Raj, prezes zarządu Fundacji Światło-Życie: Dzień dobry Państwu, bardzo dziękuję organizatorom za zaproszenie. Gratuluję pięknej piątej rocznicy powstania Instytutu. Reprezentuję

Fundację Światło-Życie w Katowicach. Jest to fundacja środowisk oazowych. Powstała na początku roku 1989, jeszcze pod rządami starego systemu, a funduszem założycielskim było 1 000 dolarów. Otrzymaliśmy je z fundacji Jana Pawła II – zostały przyznane Ruchowi Światło-Życie za jego działalność na rzecz wolności, na rzecz wolnych ludzi w Polsce. Celem fundacji było to, żeby ludzie, którzy są uformowani duchowo, mogli realizować się społecznie, iść do ludzi i im pomagać. Najistotniejsza wówczas była praca z młodzieżą, praca z ludźmi, którzy się pogubili z powodu uzależnień, a także pomoc rodzinom żyjącym w trudnych warunkach materialnych, pomoc matkom samotnie wychowującym dzieci, również działalność edukacyjna prowadzona w różnych formach, słynne oazy oraz wiele, wiele innych rodzajów działań. Ponieważ najistotniejszą zasadą, jaką w naszej fundacji udało się wypracować i jaka sprawdza się od ponad 33 lat, jest to, że nie tworzymy jakiegoś podmiotu, w którym pojawi się kilka, kilkanaście czy kilkadziesiąt zaangażowanych, być może pracujących, biorących wynagrodzenie osób. Nie! My tworzymy organizm, pewien kręgosłup, organizację, która stwarza możliwość podejmowania działania przez osoby, które chcą coś konkretnego robić. Jesteśmy po to, aby nie musieli się już martwić o zorganizowanie osobowości prawnej, o księgowych, o inne niezbędne do funkcjonowania każdego podmiotu rzeczy, np. infrastrukturę. Natomiast oni, przychodząc z pomysłami, mają działać i tylko temu się poświęcać. Druga rzecz, którą wprowadziliśmy, to odpowiedzialność polegająca na tym, że masz pomysł, masz projekt, będziesz samodzielny, będziesz samorządny i będziesz samofinansujący. My jesteśmy jakby oparciem, ale my pieniędzy najczęściej nie dajemy. Możesz dostać „wsad”, który musisz zwrócić. To czasem były pożyczki, ale i kształtowanie kogoś, kto nie tylko działał, ale też miał świadomość, że musi na tę działalność pozyskać środki, wszystko sfinansować, zorganizować. Wcześniej skupiał się tylko na tym, a teraz już się nie martwił o to, czy podatki trzeba płacić, czy coś źle zrobił, czy księgowe sprawy były odpowiednio prowadzone. Mogę tylko powiedzieć, że przez taką konstrukcję naszej działalności poziom kosztów administracyjnych, tych związanych z owym kręgosłupem, wynosi między 3 a 5% całości przychodów

fundacji. To jest na poziomie 50 000–60 000 zł rocznie. Tak to się kształtuje już od wielu lat. Resztę pieniędzy, które zbieraliśmy, efektywnie wydatkowaliśmy na realizację różnorodnych celów. W ten sposób, jak sądzę, ukształtowaliśmy wielu ludzi – tysiące ludzi po prostu pracowało przez te 33 lata.

Przemysław Jaśkiewicz: To były wpływy z 1% czy różne źródła...?

Andrzej Raj: Wpływy z 1% pojawiły się dopiero, kiedy pojawiła się ustawa o OPP. Miało to bardzo duże znaczenie dla ustabilizowania takiego poziomu przychodów, aby ten kręgosłup był jeszcze bardziej aktywny. Ponieważ 1 000 dolarów, które posiadaliśmy, to nie jest kapitał żelazny, z tego się nic nie zrobi. W normalnych fundacjach, w normalnym świecie, kapitał założycielski był kapitałem żelaznym i on nie był przejadany. Najczęściej korzystano tylko z profitów, czyli odsetek, prowizji, z tego, co można było zarobić na tym kapitale. I to miało zapewnić ten background, tę podstawę. I kiedy pojawił się 1%, pojawiła się też ważna dla nas kwestia, mianowicie, że z tego procenta mogliśmy już spokojnie co roku planować działania i pozyskiwać inne środki oczywiście. Bo to jest najistotniejsze. Jak trzeba było czasami coś dołożyć, to było z czego – mogliśmy pozyskać te środki.

Przemysław Jaśkiewicz: 1% stanowił u Państwa coś w rodzaju kapitału żelaznego, tak?

Andrzej Raj: Nie mieliśmy kapitału założycielskiego. Pojawiła się OPP i stała się jakby taką namiastką dochodów z kapitału żelaznego, którego nie mamy. Substytutem były środki, które dostaliśmy od ludzi z ich podatku, oczywiście decyzją władz państwowych o podzieleniu się z nami tym podatkiem, tym 1%. Dzięki temu możemy tę naszą działalność rozwijać. W ostatnich latach poziom wpływu z 1% wynosi około 12–15% całych naszych wpływów. Przy czym to dotyczy działalności nieodpłatnej, ponieważ my również prowadzimy działalność odpłatną i tego nie liczę. Więc w tym przypadku 1% to jest 12 do 15%. Jesteśmy fundacją, która na liście Ministerstwa Finansów chyba zajmuje miejsce 411, jak dobrze pamiętam,

więc gdzieś tam mieścimy się w pierwszym tysiącu na prawie 9 000 organizacji. Ale środków nie jest dużo. To kwoty między 200 000 a 250 000 zł w ostatnich latach – taki wpływ mieliśmy z 1%. I też kształtowało się to w ten sposób, że do 100 zł to około 80% osób wpłacało. Te pozostałe wpłaty to między 100 a 200 zł – 10%, między 200 a 500 zł – 5%, powyżej 500 zł – 2%. To jest właśnie ten 1% od osób. Jeśli chodzi o kwoty, to od tej pierwszej grupy pochodziło około 40% wpłat, z tej drugiej grupy – 15%, z trzeciej – 16%, z tej czwartej zaś, najbogatszej – prawie 30%. To jest rozkład 1%, jaki mieliśmy w naszej fundacji.

Przemysław Jaśkiewicz: Myślę, że to bardzo ciekawe dane.

Andrzej Raj: Jeszcze jedno. Jestem prezesem od 33 lat, byłem współzałożycielem fundacji, nikt mnie nie chce wyrzucić (a już mam swoje lata, chciałbym iść na emeryturę), ale dlaczego? Bo u nas zarząd pracuje społecznie od 33 lat. Dlatego nie ma kosztów, dlatego jest tylko podstawowa infrastruktura. Działamy poprzez 15, a okresowo nawet 20 ośrodków w całej Polsce. Ktoś przychodził, miał pomysł, pytał, czy możemy zrealizować go w ramach fundacji. Otrzymał ośrodek, konto bankowe i działał. Natomiast miał zapewnione wsparcie i fundację, która z każdym rokiem była coraz bardziej wiarygodna finansowo na rynku.

Przemysław Jaśkiewicz: Dziękuję za tę wypowiedź. Bardzo proszę, teraz pani Ewa.

Ewa Liegman, prezes zarządu Hospicjum Pomorze Dzieciom, prowadzącego Holistycznego Centrum Wsparcia po Stracie eMOCja: Bardzo dziękuję za zaproszenie do udziału w debacie. Mam wielki zaszczyt od 8 lat prowadzić hospicjum dla dzieci, które rozwinęło swoją działalność o hospicjum perinatalne. Ponieważ dostrzegliśmy, że tego rodzaju diagnozy chorób dotyczą już nie tylko dzieci, które są na świecie, ale też nienarodzone, u których moment postawienia diagnozy następuje po badaniach prenatalnych. Szukając odpowiedzi na potrzeby ludzi dotkniętych tematem śmierci – który jest tematem

tabu, zwłaszcza jeśli dotyka dzieci – widzieliśmy konieczność kontynuacji wsparcia również w żałobie. Zwykle w momencie postawienia ostatecznej diagnozy słyszymy, że nie da się zrobić niczego więcej, i w momencie śmierci przeważnie kończy się rola lekarzy i pielęgniarek, tak tutaj rzeczywiście ta wielowątkowość, dramaty związane ze stratą dziecka – mowa tu zarówno o okresie ciąży, okołoporodowych stratach czy śmierci nastoletnich dzieci – doprowadziły nas do stworzenia przy pomocy Narodowego Instytutu Wolności pierwszego w Polsce holistycznego centrum wsparcia po stracie. W nim ludzie z całej Polski otrzymują bezpłatne, fachowe wsparcie w ramach indywidualnych i grupowych spotkań w żałobie, już nie tylko po śmierci chorego dziecka. Mnóstwo jest śmierci samobójczych, nagłych zdarzeń. I ta nasza przestrzeń, w której dotyka się najtrudniejszych tematów, pokazała, że rzeczywiście potrzebujemy spokoju i wsparcia, żeby przeprowadziły nas przez tę bardzo trudną podróż chorowania, umierania, odzyskiwania godności, w końcu przez żałobę. Temat 1% jest dla nas tematem trudnym. My założyliśmy naszą fundację w 2014 r. Status OPP uzyskaliśmy po dwóch latach, tj. rok wcześniej, niż otrzymaliśmy w ogóle jakiegokolwiek dofinansowanie ze środków publicznych (musieliśmy na nie czekać przez trzy lata od założenia). Więc środki, które musieliśmy pozyskiwać każdego miesiąca, były bardzo duże, a i tak nie dawały gwarancji jakichkolwiek wynagrodzeń. I to wszystko przy wykwalifikowanym sztabie ludzi, lekarzy, pielęgniarek – dyżurujących całą dobę – a także fizjoterapeutów, psychologów. Zaczynaliśmy od 100 000 zł miesięcznie, teraz te koszty wzrosły do ponad 200 000 zł. A przychody z 1% podatku pokrywają mniej więcej jeden miesiąc kompleksowej opieki we wskazanych obszarach. 1% zbierają również rodzice naszych podopiecznych, tworząc dla nich w innych fundacjach subkonta, co jest absolutnie zrozumiałe. W tym przypadku nasze hospicjum mocno ogranicza działania promocyjne kampanii 1%, żeby nie wprowadzać pewnej konkurencyjności, która mnie osobiście boli w trzecim sektorze. Niestety zamiast grać do jednej bramki, to tutaj rzeczywiście gramy, często patrząc na siebie wzajemnie jak na konkurentów. Może wkładam teraz kij w mrowisko, ale warto sobie zrobić taki rachunek sumienia.

Przemysław Jaśkiewicz: W czasie debaty ogólnej padło stwierdzenie z ust Pawła Kurtyki, że Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy właściwie zastępuje państwo w pewnych działaniach, kupując sprzęt medyczny do szpitali publicznych. Bo jednak większość beneficjentów tej organizacji to są szpitale publiczne. I to samo chyba dotyczy subkont, które stają się takim drugim quasi-NFZ i po prostu finansują leczenie. To jest temat inny niż ten dotyczący 1% czy teraz 1,5% podatku. Natomiast dobrze, że on się tutaj pojawił, bo myślę, że warto wiedzieć, że 1 czy obecnie 1,5% konsumują również organizacje subkontowe, które zresztą są największymi beneficjentami 1,5%.

Ewa Liegman: Kończąc ten nasz hospicyjny wątek, chcę powiedzieć, że nasze hospicjum głównie utrzymuje się z darowizn od osób fizycznych, z takiej akcji jak „Zostań aniołem”, gdzie ludzie wpłacają 8zł miesięcznie, podarowując tę jedną symboliczną godzinę kompleksowej opieki, ulgi w cierpieniu. A 1% jest dla nas takim „lekarstwem” na tę zadyszkę, która i tak jest bardzo duża, ponieważ środki publiczne pokrywają około 40% naszych kosztów. Akurat my nie wydajemy w ogóle, pewnie o tym będzie jeszcze mowa, pieniędzy na reklamy, na działania marketingowe, staramy się też tutaj działać typowo jak organizacja pozarządowa, nie sektor B2B. Mam nadzieję, że jeszcze pojawi się ten wątek, to go rozwinę.

Przemysław Jaśkiewicz: Tak, będzie.

Ewa Liegman: Wybraliśmy jeszcze trzecią opcję. My przez te sześć lat co roku zwiększaliśmy nasze przychody, co jest też dla mnie takim pozytywnym zaskoczeniem. I w ubiegłym roku mieliśmy przychody rzędu 216 000 zł z 1% podatku jako taki nasz dodatkowy zastrzyk, który jest faktycznie kropelką w morzu potrzeb, ale bardzo, bardzo, bardzo cenną. To tyle ode mnie na ten moment.

Przemysław Jaśkiewicz: I teraz głos ma pani Ilona Gosiewska, Stowarzyszenie Odra-Niemen.

Ilona Gosiewska, prezes zarządu Stowarzyszenia Odra-Niemen: Dzień dobry. Wszystkich serdecznie witam i dziękuję za zaproszenie. Reprezentuję Stowarzyszenie Odra-Niemen, które już prawie od 15 lat zajmuje się szeroko rozumianą edukacją historyczną, patriotyczną. Od wielu, wielu lat współpracujemy z kombatanami, specjalnymi seniorami oraz mamy bardzo dużo projektów dotyczących współpracy w różnym zakresie z Polakami, którzy mieszkają poza granicami kraju. Zaczynaliśmy od akcji społecznej, która się szybko przebiła w przestrzeni publicznej. Organizowaliśmy 15 lat temu akcję pamięci, przygotowywaliśmy paczki dla kombatanów, którzy pozostali na Kresach, na terenie Białorusi, bo taką grupę wtedy znaleźliśmy. Od tej aktywności mocno rozwinęło się nasze stowarzyszenie. Mówię o tym dlatego, że wokół tej akcji właściwie bardzo szybko zebrała się grupa wolontariuszy i darczyńców. I ona cały czas się poszerzała. Do dzisiaj mamy na samym Facebooku ponad 10 000 przyjaciół tych naszych działań. I ci darczyńcy od początku byli naszym wsparciem. Na początku przekazywali nam bardzo małe kwoty, nie tylko na tę akcję, ale również na naszą działalność. Od momentu, kiedy jesteśmy organizacją pożytku publicznego, to staramy się prosić ich również o to, żeby przekazywali nam swój 1% podatku. W naszej strukturze, tak jak tu Państwo mówili, to również nie jest pierwsze źródło wsparcia, chociaż bardzo byśmy chcieli (patrząc na przychody z 1% innych organizacji) mieć takie solidne zabezpieczenie. Ale mimo że mamy bardzo wierną i stale poszerzającą się grupę darczyńców, to struktura tego 1% w naszym przypadku jest właściwie stała od wielu lat i utrzymuje się w granicach 45 000–50 000 zł. Pomalutku ta kwota rośnie, ale bardzo wolno. I to jest też kilkuprocentowy udział w naszych przychodach. My z jednej strony staramy się o środki publiczne, startując w konkursach, i to są środki pozyskiwane stricte na projekty, z drugiej: szukamy, dywersyfikujemy źródła. 1% jest jednym z wielu źródeł. Mamy darczyńców, którzy systematycznie nas wspierają różnymi datkami, organizujemy różne działania, oferujemy usługi, prowadzimy sklep charytatywny, próbujemy cały czas rozwijać różne formy działalności, żeby zdobywać zewnętrzne, niezależne od żadnych dotacji źródła finansowania. Dzieje się to dopiero ostatnio,

bo przez całe lata – mimo że mieliśmy rozbudowaną strukturę organizacji, sporo wolontariuszy, mnóstwo działań – jak pewnie wiele innych organizacji tylko utrzymywaliśmy się na powierzchni, ledwo dawaliśmy radę. Nawijając do piątych urodzin NIW-u, pierwsze takie poważne wsparcie to dotacja z PROO i ono nam pomogło złapać oddech. Może nie pozwoliło się jeszcze bardzo wzmocnić, ale dało nam świadomość, wiedzę i bazę, gdzie jesteśmy, co potrafimy, i że właśnie musimy dywersyfikować koszty. I mamy pełne przekonanie, potwierdzone różnymi naszymi wewnętrznymi analizami, że mamy potencjał na zwiększenie tego 1%. Natomiast to, co Pani powiedziała o reklamie, to jest miód na moje serce. Jesteśmy również stowarzyszeniem, które nie przekazuje pieniędzy agencjom reklamowym na zwiększanie środków z tego 1%, więc to wszystko idzie wolniej. Mam nadzieję, że będzie dyskusja, jak sektorowo rozwinąć w społeczeństwie temat promocji wsparcia nie tylko 1%, ale w ogóle wspierania finansowego organizacji pozarządowych. Nie wiem, jakie Państwo mają doświadczenie, ale ja od lat prowadzę wojnę z opiniami, zwłaszcza ludzi biznesu, że my tylko jesteśmy darmozjadami i wyciągamy rękę po różne rzeczy. Uświadamiam im, że jesteśmy bardzo ważnym podmiotem. Nie tylko my jako stowarzyszenie, ale ogólnie organizacje pozarządowe mają mnóstwo wspianych rzeczy do zaoferowania społeczeństwu – również tym, którzy oddają nam pieniądze. Więc bardzo się cieszę z tej dyskusji i z tego, że będziemy mówić o reklamie, bo bardzo jestem zainteresowana, jakie mamy jako środowisko możliwości budowania szerszych kampanii na temat 1%.

Przemysław Jaśkiewicz: To jest właśnie urok społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się, że mówimy o bardzo wąskiej rzeczy, jaką jest 1%, a okazuje się, że rozwijamy wątki, które są bardzo luźno związane z tą tematyką. Wiele organizacji się reklamuje, w okresie składania deklaracji podatkowych zauważamy billboardy, różne akcje prowadzone przez organizacje na temat 1%. Więc chciałbym troszkę pomówić o tym, w jaki sposób Wasze organizacje promowały się, żeby uzyskać ten 1% czy teraz 1,5% podatku. Co robiliście? Zacznę od pani Ewy, która wywołała ten temat.

Ewa Liegman: Nasze hospicjum jest specyficzne i było w permanentnym kryzysie. To się nie zmieniło, ale kryzys ma to do siebie, że wzmacnia kreatywność. I my, w naszej takiej skromności, naprawdę wierzyliśmy w to, że grosz przynosi szczęście, że każdy dzień jest cenny, tak jak nasze dzieci, które przychodzą czasem na świat na jedno uderzenie serca. Więc jeżeli my rozwijamy ideę dokładania życia do każdego dnia i chcemy odnajdywać sens życia, które przychodzi na tak krótko, to głupio byłoby, gdybyśmy się wycofali z takiego myślenia na poziomie zarządczym. Nasz świętej pamięci kapelan najlepszą reklamę robił hospicjum za darmo, ponieważ mówił: idźcie do tego hospicjum, oni się nawet z 8 zł cieszą. I faktycznie tak było. Dlatego że nie mieliśmy nic. I zawsze wiedzieliśmy, że dzisiaj naszym zadaniem, czy jestem doktorem nauk medycznych, prezesem, czy panią sprzątającą, jest pomóc być może jednemu człowiekowi. Więc jeżeli jeden człowiek przychodzi do nas z 1%, to już jest wielki, wielki sukces. Zobaczcie Państwo, jak frustracja nagle się zmniejsza. To jest trudne, ponieważ jak każda dobra rodzina ledwo wiązaliśmy koniec końcem. Nie wiedzieliśmy od pierwszego do trzydziestego, czy starczy nam kasy, żeby kontynuować tę opiekę następnego miesiąca, i ciągle gdzieś to widmo bankructwa nad nami wisiało. Więc nie jestem gołosłowna, ponieważ przez te lata byłam na tonącym okręcie, widząc, że ten rodzaj myślenia, pewnej wdzięczności za otrzymane dary, nieskupianie się na tym, czego nie mamy, że to wszystko dawało owoce, które zbieramy do dnia dzisiejszego. I pierwsza nasza kampania 1% – wiedzieliśmy, jak to się robi, były różne poradniki itd. Zdawaliśmy sobie sprawę, że można zakupić pewne nośniki, billboardy, reklamy, jest jedna możliwość bezpłatna w naszych mediach ogólnopolskich czy lokalnych, państwowych. No ale wiadomo, że jest mnóstwo organizacji, więc gdzieś niknie ten przekaz. Część ludzi pewnie pomyśli, że zbierać na chore dzieci to jest rzecz prosta. Ale z drugiej strony, jak już udaje nam się jakiś materiał stworzyć i wrzucić w sieć czy być gdzieś w mediach, to ludzie, gdy usłyszą o umieraniu dzieci, natychmiast przełączają na inny kanał. Znani YouTuberzy mówili, że takich spadków oglądalności jak wtedy, kiedy dotykali tego tematu, jeszcze nie mieli. Więc czujemy tę dramaturgię. I postanowiliśmy w pierwszej

kolejności wykorzystać, w dobrym tego słowa znaczeniu, potencjał naszych spotkań edukacyjnych. Ponieważ jeździmy do szkół, od przedszkolaków do młodzieży, jak również do więźniów, właśnie z taką lekcją treningu charakteru: jak sobie radzić z kryzysami, ze stratami, zanim w ogóle temat śmierci będzie poruszany. I dzieciaki, i młodzież mieli za zadanie zrobić swoje plakaty 1% i pójść z nimi do swoich domów. Tych plakatów, ulotek 1% własnoręcznie zrobionych nagle było mnóstwo i to poskutkowało tym, że mieliśmy naszych marketingowców, PR-owców we wszystkich miejscowościach, do których szliśmy z tą naszą ideą. To, co też Pani powiedziała, nie tylko prosimy, ale my zawsze dzielimy się naszymi umiejętnościami, wiedzą, kompetencjami, które nawet w biznesie są bardzo, bardzo ważne, zwłaszcza ten obszar kompetencji miękkich. Więc zaczęliśmy w ten sposób i od tamtej pory wolontariusze, sesje zdjęciowe anielskie, wszystko jest w ramach właśnie takich akcji ludzi, którzy mają swoje własne zasoby. Każda organizacja, która w 80% wykorzystuje swój zasób ludzki, swoje materiały, to już jest świetnie prosperująca organizacja. Tzw. kawki, plotki w pracy to może być czas, w którym ludzie zwiększą swoje morale, zintegrują się też na rzecz pomocy hospicjum czy innych organizacji, a i tak tego czasu nie wykorzystują. Wiadomo więc, że dużo marnujemy naszych zasobów. Możemy te właśnie zasoby, które normalnie by się zmarnowały, przekazać czy na wydruk ulotek, plakatów, czy w ogóle stworzenie całej oprawy graficznej. Warto też o tym myśleć i to nam się udawało przez te lata. Przede wszystkim gromadziliśmy wokół nas ludzi, którzy zaczęli czuć naszą ideę. To byli ludzie, którzy nie traktowali nas jak partnerów biznesowych, tylko ludzie, którzy rozumieli, że my wkładamy w naszą pracę całe serce. Wiele drzwi oczywiście się przed nami zamykało. To jasne. Ale przynajmniej stwardniała nam trochę skóra i szukamy ludzi, którzy wyznają podobne wartości. I tego Państwu też życzę.

Przemysław Jaśkiewicz: Teraz poproszę Roberta Gromysza o to, aby opowiedział, jak BKS robi promocję.

Robert Gromysz: My jako klub działający w obszarze kultury fizycznej skupiamy się w tych kampaniach na swoich członkach. Nie da się ukryć, że jest to społeczność troszeczkę zamknięta. Aczkolwiek wiadomo, że poprzez swoją działalność, np. to, że organizujemy dużo turniejów, jesteśmy rozpoznawalni w Lublinie, więc na pewno tych odbiorców jest dużo. Ale główny nacisk kładziemy na to, żeby dotrzeć do swoich członków, czyli do rodziców młodych piłkarzy, którzy u nas trenują w klubie, i żeby właśnie ich przekonać do tego odpisu. Mamy świadomość, że każdy ma swoje preferencje, jeśli chodzi o 1% podatku. Ale mimo wszystko dążymy do tego, żeby ich przekonać do przekazania tego 1% na potrzeby klubu. Staramy się zawsze jasno określać cele, a przynajmniej w ostatnich latach bardzo mocno określamy cele szczegółowe, na które zbieramy fundusze, żeby rodzice wiedzieli, że ten 1% nie idzie na rozwój ogólny czy na jakieś zajęcia, tylko – co akcentujemy – na rozbudowę bazy infrastruktury sportowej. Mamy szczegółowe plany, jeśli chodzi o budowę parkingów dla rodziców, którzy przywożą dzieci na zajęcia, na poszerzenie boiska, na którym dzieci odbywają swoje zajęcia, więc jasno to precyzujemy.

Przemysław Jaśkiewicz: Wcześniej było też oświetlenie boiska.

Robert Gromysz: Tak, oświetlenie. To był bardzo słynny projekt, który realizowaliśmy i na który zbieraliśmy środki nie tylko z 1% podatku, bo taka inwestycja jest znacznie kosztowniejsza. Skoro już pan Przemek wspomniał o tym oświetleniu, to dodam, że odbyliśmy cykl zebrań z rodzicami, przekonując ich do tego, że konieczne jest oświetlenie w takim klubie sportowym, bo szczególnie jesienią umożliwia ono prowadzenie zajęć w późnych godzinach wieczornych. Spotykaliśmy się z rodzicami i pamiętam do dziś, jak jeden z rodziców mówił o tym oświetleniu, że zarząd klubu wymyślił sobie drogi gadżet za pieniądze m.in. z 1% podatku i z innych środków. Okazało się, że tę inwestycję dość szybko zrealizowaliśmy i już od 3 lat cieszymy się oświetleniem właśnie dzięki środkom m.in. z 1%. Natomiast, mówiąc jeszcze o tej kampanii, skupiamy się na swoich członkach, korzystamy z dostępnych billboardów, które są

na terenie miasta Lublina. Można je powiesić nawet tylko za koszty wyklejenia billboardu, więc chętnie z tego korzystamy, bo często takie wolne powierzchnie reklamowe się znajdują. Oprócz tego mamy system komunikacji z członkami klubu, więc jesteśmy w stanie w jednym momencie wysłać do wszystkich informacje. W tym okresie, kiedy trwa zbiórka 1% podatku, systematycznie to robimy i cyklicznie zachęcamy, żeby przekazali nam te środki. Rozdajemy również ulotki wśród członków klubu, zachęcając sympatyków do tego, żeby właśnie swój 1% podatku przekazali. Jeśli chodzi o udział w kosztach, ja tutaj jestem takim ubogim bratem, słysząc, ile Państwo zbierają z 1% podatku, ale my dziś wydajemy pewnie 10-15% naszych skromnych wpływów z 1% na kampanię reklamową. To głównie billboardy.

Przemysław Jaśkiewicz: Teraz poproszę pana Andrzeja, żeby opowiedział, jak działa duża, większa organizacja.

Andrzej Raj: Po pierwsze kiedy zakładaliśmy fundację, to tak jak nasz założyciel, sługa boży Franciszek Blachnicki, zawsze wszystko zawieraliśmy Bogu. Jak Pan Bóg chce, to będzie działało, jak nie będzie chciał, to nie będzie działało. I to jest pierwsza podstawa naszego funkcjonowania, gdzie zawsze są modlitwa i takie zaufanie. Po drugie oczywiście fundacja powstała w środowisku ruchu Światło-Życie, więc mieliśmy o tyle ułatwioną sytuację, że bardzo dużo ludzi przeszło przez oazy. No i kiedy powstawaliśmy, to byliśmy takim novum. W samym ruchu też było takie właśnie przechodzenie do społeczeństwa obywatelskiego, kiedy już uformowaliśmy się duchowo. I fundacja była odpowiedzią na zmianę wówczas, w 1989 r. Ludzie ruchu, którzy zobaczyli to dzieło i sami się angażowali, po prostu byli tą informacją i tym źródłem informacji o 1%, kiedy on się pojawił. Wcześniej oczywiście zbieraliśmy fundusze, byli darczyńcy, pojawiali się ludzie i z nimi czasami takie pieniądze, że sami byliśmy zdziwieni – nie powinno ich być, a przyszły, bo nagle zaistniała taka potrzeba. To metoda ojca Blachnickiego. Trzeba w to wierzyć. Robimy jedną reklamę i była długa debata, czy mamy za nią płacić, bo nie chcieliśmy wydawać w ogóle na jakąkolwiek

promocję zbiórek. Ale wysyłamy dwa razy w roku kartki świąteczne, na Boże Narodzenie i na Wielkanoc, do naszych darczyńców. I to jest przepiękna łączność z naszymi darczyńcami. Oni są z nami stale. Pamiętam, osoba starsza gdzieś przez przypadek przychodzi i mówi: jak ja się cieszę, wy o mnie pamiętacie, bo kartka przychodzi. Tylko tyle! To nas kosztuje 10 000 zł rocznie. No i to jest jedyny pieniądz, który wydajemy na reklamę. Reszta to jest praca, mówię tu o 1%, wolontariuszy tych ośrodków i osób, które je prowadzą, bo one lokalnie tworzą środowisko. I „metodą telefonu” rozprzestrzenia się ta informacja, i kolejni ludzie pojawiają się z tym 1%. Równocześnie wielu jest lokalnych beneficjentów naszej działalności, więc oni widzą, że my działamy. Mimo że jesteśmy fundacją, nawet centralną, to ten sposób funkcjonowania przez ośrodki lokalne powoduje, że mamy naturalny kontakt, a nie jak jakaś wielka organizacja, która ma za cel uzbierać ileś milionów złotych, by kupić urządzenia medyczne. Przepraszam, ale no tak to jest. To jest tyle, jeśli chodzi o naszą reklamę. I oczywiście Facebook. Stale mamy około 500 wolontariuszy, którzy współpracują z nami i pomagają nie tylko w realizacji celów statutowych, ale również w pozyskiwaniu tego 1%.

Przemysław Jaśkiewicz: Dziękuję. Na koniec pani Ilona.

Ilona Gosiewska: Mnie się wydaje, że chyba najważniejsza jest wiarygodność. My staramy się być skromnymi ludźmi, ale też ciężko pracujemy i pokazujemy we wszystkich możliwych naszych mediach to, co robimy, żeby osoby, które nas wspierają, widziały, co się dzieje. Tę wiarygodność budujemy od początku. Jesteśmy szczęśliwi z każdej przekazanej złotówki. To też chyba zbudowało nasz wizerunek, bo każdemu, kto nam przekazywał jakiegokolwiek pieniądze, nawet te 5 zł, przekazywaliśmy podziękowania. Pamiętam taką oto sytuację. My pomagaliśmy weteranom Armii Krajowej, którzy zostali na Grodzieńszczyźnie i naprawdę żyli w skrajnych warunkach. A wiele osób starszego pokolenia żyjących w Polsce miało korzenie również na tamtych terenach. I czasami wpływały na konta kwoty 4,30 zł, 5 zł, 8 zł. Wydawałoby się, że to jest nic. A z tych grosików, ja zawsze mówię, urodziła nam się wielka organizacja. Bo na początku

naprawdę to były grosze, ale spływające z różnych stron. Ja zawsze uważam, że gdy robimy zbiórki publiczne, to z tych groszy w ciągu kilku dni zbierania potrafi się zebrać kilka tysięcy. Więc dbamy o to, żeby być wiarygodnym, dbamy o to, żeby być rzetelnym, i przede wszystkim pracujemy wolontaryjnie. Wszyscy pracujemy (mamy oddziały w całej Polsce), wolontariusze, członkowie i przyjaciele pomagają nam w rozpowszechnianiu informacji. Sami też wpłacamy 1%, ci, którzy pracują, współpracują z organizacją. Robimy wysyłkę materiałów do potencjalnych darczyńców, wcześniej na mniejszą skalę, teraz trochę większą. Wiadomo, że musimy ponieść jakieś koszty akcji promocyjnych, żeby docierać do ludzi, ale chcemy, żeby te koszty realizowane były przez nasze środowisko. Natomiast nie chcemy tych środków wydawać w zewnętrznej firmie reklamowej, choćby z tej racji, że jeżeli już zbieramy fundusze, to po to, żeby one jednak wracały – pokrywały ważne potrzeby zadania społecznego. I też się przy okazji sami uczymy różnych działań marketingowo-reklamowych. Powiem Państwu jeszcze taką jedną rzecz, że wcale nie przynoszą dużych wpływów duże reklamy. Chyba że oczywiście zainwestuje się dużo milionów. Ale powiem na naszym przykładzie. Trzy lata temu otrzymaliśmy darmową, bardzo szeroką kampanię wizerunkową. Nasze plakaty – i z 1%, i z naszą sztandarową akcją „Rodacy Bohaterom” – były na przystankach autobusowych w największych miastach Polski. To była spora akcja. Spodziewaliśmy się, że 1% wystrzeli nam razy 3. Nieprawda. Zbiórka środków z 1% idzie swoim rytmem. Ten 1% mamy dzięki darczyńcom. Kampania była bardziej, jak się okazuje, wizerunkowa. Nie przełożyło się to w żaden sposób na wzrost 1%. I sprawdziliśmy to dwukrotnie. Robiliśmy wokół tego różne analizy, więc też przestałam się upierać, że musimy robić nie wiadomo jak duże kampanie. Obecnie bardzo dobrym medium są social media, własne kanały, własne kontakty, mailingi, różnego rodzaju spotkania, na których można przekazywać informacje. Ale oczywiście ważne jest też to, żeby cały czas pokazywać, że coś się robi i że pieniądze, które się otrzymuje, są wykorzystywane w taki, a nie inny sposób. Rzetelnie staramy się przedstawiać rozliczenia ze wszystkich działań i to chyba ma wpływ na to, jak darczyńcy nas postrzegają. To

jest mrówcza praca, czasami by się chciało szybciej zdobyć większe fundusze. My 14 lat pracujemy i cały czas wydaje się, że już powinien być ten moment, kiedy jest więcej przychodów. Ale z drugiej strony uważamy, że zbudowaliśmy już bardzo poważną grupę wsparcia i to jest chyba w tym wszystkim najważniejsze. Brakuje na pewno takiej szerokiej, systemowej, nie tylko adresowanej do pojedynczych organizacji, ale właśnie uświadamiającej całe społeczeństwo kampanii, że warto wspierać, że warto szukać organizacji pożytku publicznego, bo wciąż ten 1% mało osób jednak przekazuje i bardzo wiele tych pieniędzy jest niewykorzystanych. My pieniędzy na płatne kampanie prowadzone przez agencje nie wydamy i gdzieś powinniśmy szukać jakiegoś wsparcia systemowego.

Przemysław Jaśkiewicz: Dziękuję bardzo. Widać, że wszystkie organizacje postawiły na budowanie wokół siebie środowisk i na oparcie w tych środowiskach. Bardzo ciekawy jest wątek dotyczący jakiejś formy ogólnopolskiej kampanii, jakiegoś stałego informowania społeczeństwa o mechanizmie przekazania podatku na OPP. Niestety wiem – z mojego doświadczenia dyrektorskiego w NIW-ie – że jakoś media nie uważają tematu organizacji pozarządowych, społeczeństwa obywatelskiego za nośny. Wolą inne tematy, a jeżeli w ogóle się ten wątek pojawia, to raczej w kontekście jakiejś sensacji czy afery, a nie w formie pokazywania tego, co to społeczeństwo obywatelskie robi i po co to robi, dlaczego warto podzielić się wspomnianymi ośmioma złotymi, teraz 1,5% podatku czy w jakiś inny sposób wspierać organizacje pozarządowe. Czas nas goni, więc zadam ostatnie pytanie, które będzie niejako kompilacją dwóch. Weszły nowe zmiany w prawie podatkowym, które spowodowały, że spora część podatników po prostu nie będzie płacić podatku. Po prostu 1% czy 1,5% od zera to dalej jest zero. Została właśnie zwiększona sama stawka z 1% na 1,5%. Stąd jedno pytanie w dwóch częściach. Po pierwsze, jak sądzicie, jak te zmiany odbiją się na Waszych organizacjach, na wpływach do Waszych budżetów? No i drugie pytanie: czy macie jakieś propozycje, czy padły pomysły z Waszej strony dotyczące innego mechanizmu, takiego prostego i zarazem powszechnego wspierania organizacji pozarządowych? Czy macie pomysły na to, jak ewentualnie przeciwdziałać negatywnym

tendencjom w finansowaniu OPP? Zaczniemy od pań, czyli od Ilony Gosiewskiej, i po kolei poprosiłbym niestety o krótką odpowiedź. Pozostało w tej chwili, według moich wyliczeń, 15 minut. Sądzę jednak, że możemy ciut przeciągnąć tę ostatnią turę pytań.

Ilona Gosiewska: Jeżeli chodzi o te wszystkie zmiany w 1%, w pierwszej chwili całe nasze środowisko było przerażone, ponieważ my mamy taką strukturę darczyńców, która nie jest z tej najwyższej puli podatkowej. Znaczna część to są te osoby, które z pewnością już nie będą płacić podatków. I przyszło nam do głowy, że na pewno stracimy bardzo dużo. Ale, jak to już powiedziano, kryzysy rodzą kreatywność, więc od razu zaczęliśmy myśleć nad tym, że musimy tę lukę wypełnić. Bo nawet jeżeli 1% nie jest dla nas olbrzymim zastrzykiem finansowym, to jednak w każdym roku daje nam szansę np. na zrealizowanie jednego projektu ważnego społecznie. Więc absolutnie nie mogliśmy sobie pozwolić, żeby z tego 1% zrezygnować. Zaczęliśmy rozwijać różne kreatywne pomysły. Rozwijamy sklep charytatywny, robimy większą liczbę akcji promocyjnych w różnych social mediach, wysyłamy różne informacje, mailing itd. Budujemy bazę darczyńców, taką profesjonalną. Staramy się zwiększać stopień dotarcia do tych, którzy już nas znają. Bo choć mamy sporą społeczność, to jak sprawdziliśmy, co roku tylko ok. 300 osób tak naprawdę dokonuje wpłat. Czyli potencjał do zagospodarowania jest jeszcze duży. Mój kolega, który jest tutaj na sali, wyliczył 2 dni temu te nasze przychody z 1%. I wydaje nam się, że może tak strasznie nie stracimy, bo choć odpadnie nam cała grupa ludzi najmniej zarabiających, to ta średnia klasa trochę zwiększy swój udział wsparcia właśnie przez ten wzrost z 1% do 1,5%. To są oczywiście takie bardzo ogólne przeliczenia, ale jest szansa, że może się nam uda przynajmniej utrzymać poziom przychodów, a jeżeli stracimy, to może nie do poziomu 10 000 zł, jak na początku liczyliśmy. Czas pokaże. Na jednej z konferencji urzędnicy mówili nam, że kwota wolna od podatku spowoduje, że więcej pieniędzy zostanie w kieszeniach podatników i wtedy mogą wpłacać więcej pieniędzy na nasze potrzeby. Natomiast inflacja oczywiście to zniweluje w tym roku, więc problemów jest sporo. Myślę, że pewnie wszyscy w organizacjach mamy te same

problemy. My po prostu wymyślamy pomysł za pomysłem. Cały czas staramy się docierać do naszych przyjaciół, do naszych darczyńców i wykorzystujemy maksymalnie potencjał social mediów. Uważam, że w tym momencie tak naprawdę nie ma lepszych kanałów informacyjnych i jest to nasza wielka szansa. Czasami wydaje mi się, że za mało trzeci sektor wykorzystuje te kanały społecznościowe, bo chyba one są dziś najmocniejsze. Więc w tym kierunku idziemy.

Przemysław Jaśkiewicz: Proszę teraz o głos panią Ewę Liegman.

Ewa Liegman: Właśnie przez to, że nie mieliśmy w ogóle pieniędzy, od razu wiedzieliśmy, że nie chcemy polegać na jednym źródle finansowania naszego budżetu. Jeżeliby hospicjum zamknęło swoją działalność, to wiązałoby się z bardzo dramatycznymi sytuacjami, trudnościami w ciągłości opieki itd. Więc my już lata temu tak sobie zbudowaliśmy naszą strukturę przychodów, że w pierwszej kolejności stawiamy właśnie na te stałe przelewy, żeby jak największa liczba osób wpłacała 8 zł miesięcznie, nie więcej. To nie podlega żadnym inflacjom itd. Teraz cały czas jest to 8 zł, które u nas zmienia się w znak nieskończoności. I rzeczywiście około 40 000 zł miesięcznie wpływa z 8 zł. Oczywiście księgowość ma tutaj dużo pracy. Tego rodzaju wpłaty to jest taka podstawa, że nawet jeśli nam 100 osób nagle ucieknie ze względu na trudną sytuację finansową, to wprawdzie 800 zł stracimy, ale nie będzie to coś takiego, co natychmiast wtrąci nas w tę przepaść, w widmo bankructwa. Również dużo firm angażuje się finansowo, i to są znowu drobne wpłaty, ale wprost proporcjonalne do ich możliwości. Prowadzimy bardzo dużo zbiórek publicznych – ok. 100 akcji rocznie w różnych miejscach. Przed nami wielki „Bieg Anioła”. Wszystko w takiej tematyce, że ludzie wpłacają pieniądze na ten cel, przy okazji bawiąc się, uprawiając sport. Zapraszam do śledzenia naszych social mediów. Projekty to również jest bardzo mała część naszego budżetu. No i wiadomo: środki publiczne i NFZ, bo jesteśmy podmiotem leczniczym, co jednak generuje bardzo duże koszty i zmusza m.in. do certyfikacji ISO, żebyśmy spełniali wszystkie normy Ministerstwa Zdrowia. Dlatego, jeżeli ktoś z Państwa ma dzisiaj gorszy nastrój i uważa, że jego

organizacja przechodzi głęboki kryzys, naprawdę, zapraszam do nas, chętnie podzielę się naszym doświadczeniem, jak w czarnej dziurze można dostrzec nadzieję. Bardzo dziękuję.

Przemysław Jaśkiewicz: Proszę o głos pana Andrzeja.

Andrzej Raj: Dziękuję. Pierwsza rzecz, o której już wcześniej mówiłem, to kwestia wiarygodności naszej fundacji. Musimy pokazywać nasze sprawozdania, więc one są udostępnione internetowo. Jesteśmy transparentni i to jest podstawowa rzecz. Jeżeli buduje się wiarygodność przez lata, to ludzie są ciągle wokół. Natomiast jeśli chodzi o 1%, tu musimy sobie zdawać sprawę z tego, że w ludziach ma miejsce pewna walka duchowa, ideologiczna. Świat próbuje czynić z nas niewolników i dlatego wszystkie te wielkie media, wszystkie te wielkie organizacje – im społeczeństwo obywatelskie absolutnie nie jest potrzebne. Wręcz przeciwnie. Bo społeczeństwo obywatelskie ma oprócz wszystkich innych zalet jeszcze jedną: musi myśleć, musi rozumieć, musi kombinować, musi po prostu być aktywne. Ale to też jest nasza szansa – mimo że bombarduje się nas złymi rzeczami poprzez social media, to one również mogą być doskonale wykorzystywane w naszych celach. I ten kierunek trzeba będzie wykorzystywać. Zrobiliśmy pewne symulacje na bazie minionego roku. Między 20 a 30% zmniejszą nam się wpływy. Przy czym nie wzięliśmy pod uwagę, jaka będzie inflacja, jaki wzrost wynagrodzeń, co już się dzieje, i jak one wpłyną na te dochody, które ludzie będą uzyskiwali i od których będą musieli płacić podatki mimo tych ulg, tych posiadanych już 30 000 zł. Bo płace mocno rosną, ale ten nowy próg znacznie słabiej amortyzować kwestię podatkową, więc może się pojawić taka sytuacja, w której nie stracimy. To jest taka nasza ocena. Ale jeśli przeliczyć na zimno rok do roku, z jakimś błędem, to daje 20–30% przychodów, które byśmy stracili. Przy 235 000 zł za ubiegły rok to będzie jakieś 30 000–50 000 zł. Być może najwięcej stracą wbrew pozorom te duże organizacje, ale one i tak są potężne. Szczególnie te, które zawłaszczają większość tego 1%. Natomiast te mniejsze organizacje – po prostu mogą się pojawić takie, w które to zwiększenie kwoty wolnej uderzy. Jeśli państwo

polskie rzeczywiście chciałoby ułatwić nam przejście tej sytuacji, tak jak robi to do tej pory z przedsiębiorcami za pomocą różnych tarcz, to chciałem zaproponować tarczę dla małych i średnich organizacji. Wyliczyłem, że to rozwiązanie byłoby potrzebne od kwoty 20 000 do 500 000 zł – taki przedział wpłat z tytułu 1%. Patrząc na tę listę Ministerstwa Finansów z ostatniego roku, byłoby to więc około 2000 podmiotów. Ja rozumiem, że duże sobie poradzą, a te małe, które otrzymują po 10 000–15 000 zł, to naprawdę zasadniczego znaczenia nie mają. Nie udawajmy. Oczywiście w konkretnym przypadku, np. zbiórki prowadzonej przez dany podmiot na konkretny cel, no to jest to znaczenie. Ale generalnie dla działania małych NGO-sów ograniczenie odpisów nie ma znaczenia. No i ta tarcza. Zakładając, że przychody z 1% dla fundacji były na poziomie 180 mln zł w 2021 r. (dla tych 2 000 podmiotów), to przy spadku o 20% trzeba by było wyrównać przychody kwotą 36 mln zł z budżetu państwa. Nie wiem, czy to dużo, czy mało. Ale jeśli chodzi nam o rozwój i wspieranie NGO-sów, to takie środki nie powinny dla państwa być wielkim wydatkiem. Ale oczywiście inne potrzeby mogą wygrać i tyle. Wyliczenie jest proste. My mamy transparentną księgowość, musimy taką mieć. Jest lista Ministerstwa Finansów, z której wiadomo, jakie osiągamy przychody z 1%. Wiemy, jakie one były w przeszłości, wiemy, jakie będą w tym roku. Różnicę prosto wyliczyć, żeby stwierdzić, ile każdy stracił. Czy jednak będzie wola takiej pomocy? Nie wiem. Dziękuję Państwu za uwagę.

Przemysław Jaśkiewicz: Te propozycje są bardzo ciekawe. Pozostał głos ostatniej osoby. Bardzo proszę, Robert Gromysz z BKS Lublin.

Robert Gromysz: Wydaje mi się, że u nas z 1% pochodzi bardzo mała część przychodów i przy tych rozwiązaniach, które są przygotowane i wejdą w życie, oraz patrząc na to, o czym wspomniała pani Ilona, tj. na strukturę darczyńców (przecież dostajemy szczegółowe wydruki, jeśli ktoś wyraził na to zgodę w zeznaniu podatkowym), to pewnie sporo możemy stracić. Natomiast szans upatrywałbym na pewno w budowaniu przywiązania darczyńców do organizacji i do ich celów. Należy więc rozliczać się z tych celów szczegółowych,

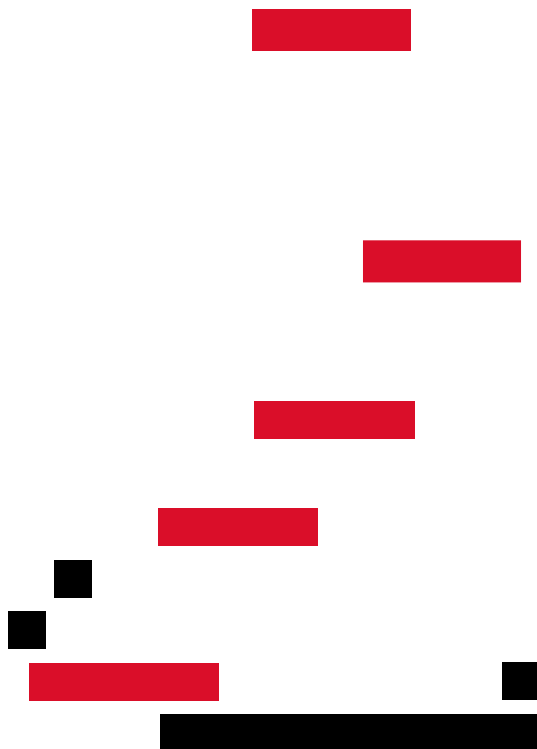
które sobie tutaj postawiliśmy. Bardzo fajnym pomysłem, który usłyszałem, są te podziękowania dla wszystkich darczyńców. Taka kartka, wysłana chociażby z okazji świąt Bożego Narodzenia czy Nowego Roku, z podziękowaniami dla darczyńców, że byli z nami przez cały rok, to bardzo fajny pomysł, który na pewno wprowadzimy w stowarzyszeniu kultury fizycznej, bo bardzo mi się to podoba. Natomiast na pewno trzeba wykorzystać jeszcze ten potencjał organizacji, bo ja widzę, że u nas jest on nie do końca wykorzystany. Mamy 400 członków, a mówię tu o tych młodych, uprawiających sport adeptach piłkarskich, przy każdym jeszcze jest dwoje rodziców, dziadkowie itd. Więc ta społeczność jest dość spora, ponad 1 000 osób czy nawet do 1 500. Wydaje się, że to do końca nie jest wykorzystane. Media społecznościowe i budowanie wiarygodności, że wywiązujemy się z tych poprzednich kampanii 1%, żeby rodzice widzieli, że faktycznie warto przekazać ten swój 1% podatku. Oczywiście ciężko nam będzie rywalizować z takimi celami, jak chociażby Hospicjum Małego Księcia w Lublinie. Mamy tego świadomość, my jesteśmy ukierunkowani na co innego. Natomiast wydaje się, że jeszcze można ten potencjał wykorzystać.

Przemysław Jaśkiewicz: Dziękuję bardzo. Idealnie zmieściliśmy się w czasie. Mamy jeszcze minutę czasu podstawowego, niedoliczonego, więc tylko dopowiem, że staraliśmy się uzyskać pewne dane z Ministerstwa Finansów. Współpraca szła jednak opornie i nie udało się przedstawić tutaj pewnych symulacji. Myślę, że jeszcze popracujemy w ramach Instytutu nad tą sprawą. Dziękuję Państwu za bardzo ciekawe głosy, dziękuję Państwu za wysłuchanie debaty. Przypominam też wszystkim tym, którzy prowadzą organizacje OPP i korzystają z 1,5%: pamiętajcie o terminowości składania sprawozdań, bo ten aspekt działalności ciągle szwankuje i potem występują nieprzyjemne sytuacje, z których musimy się tłumaczyć i na ogół stwierdzać, że niestety nie da się nic zrobić.

KONIEC

CZĘŚĆ VI.

ANEKS

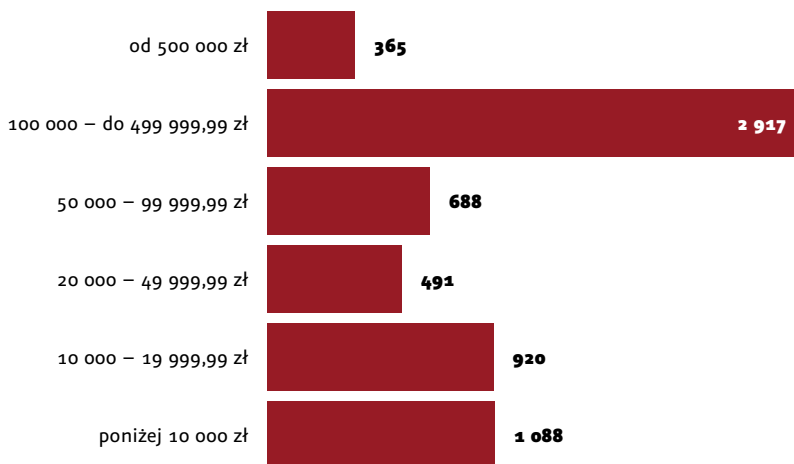


Dotacje w ramach wybranych programów realizowanych przez NIW-CRSO

Struktura dotacji udzielonych przez NIW-CRSO w latach 2018–2023



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

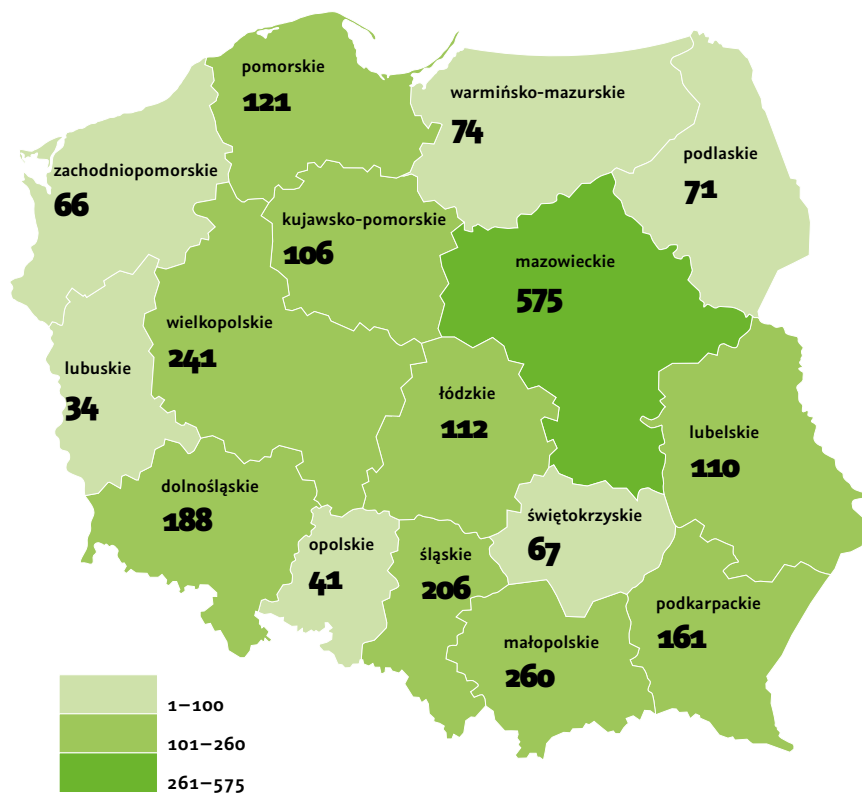


Źródło: System Obsługi Dotacji NIW-CRSO

Stan na dzień: 04.12.2023 r.

Od 2018 r. NIW-CRSO udzielił organizacjom pozarządowym **6 469** dotacji na łączną kwotę **1 204 926 063,32 zł**.

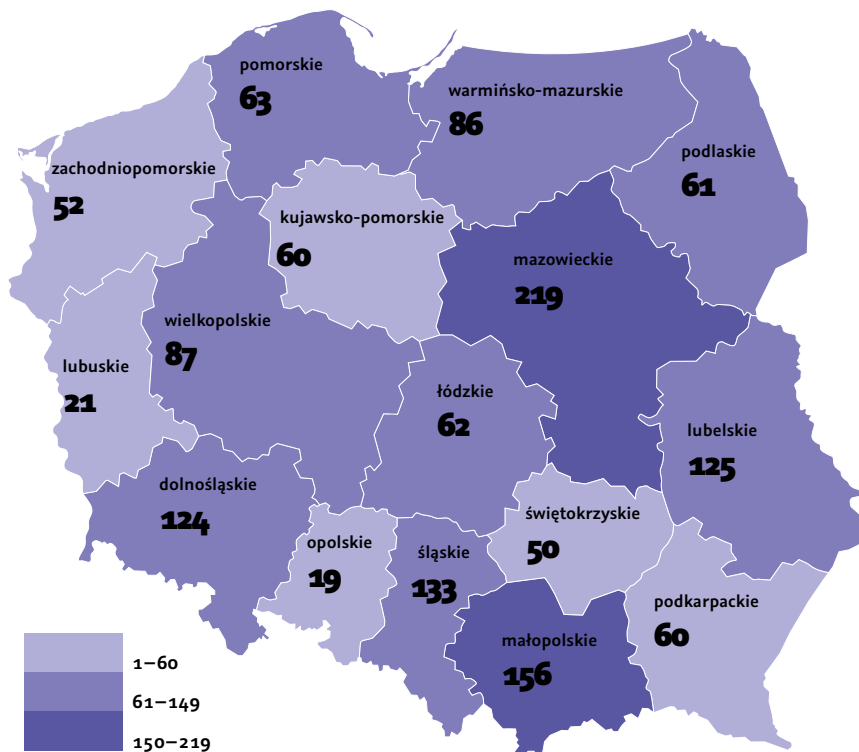
Liczba dotychczas udzielonych dotacji w ramach
Rządowego Programu Rozwoju Organizacji
Obywatelskich na lata 2018–2030



Źródło: System Obsługi Dotacji NIW-CRSO
Stan na dzień: 04.12.2023 r.

Od 2018 r. NIW-CRSO udzielił w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich z 433 dotacji na łączną kwotę **341 998 678,72 zł.**

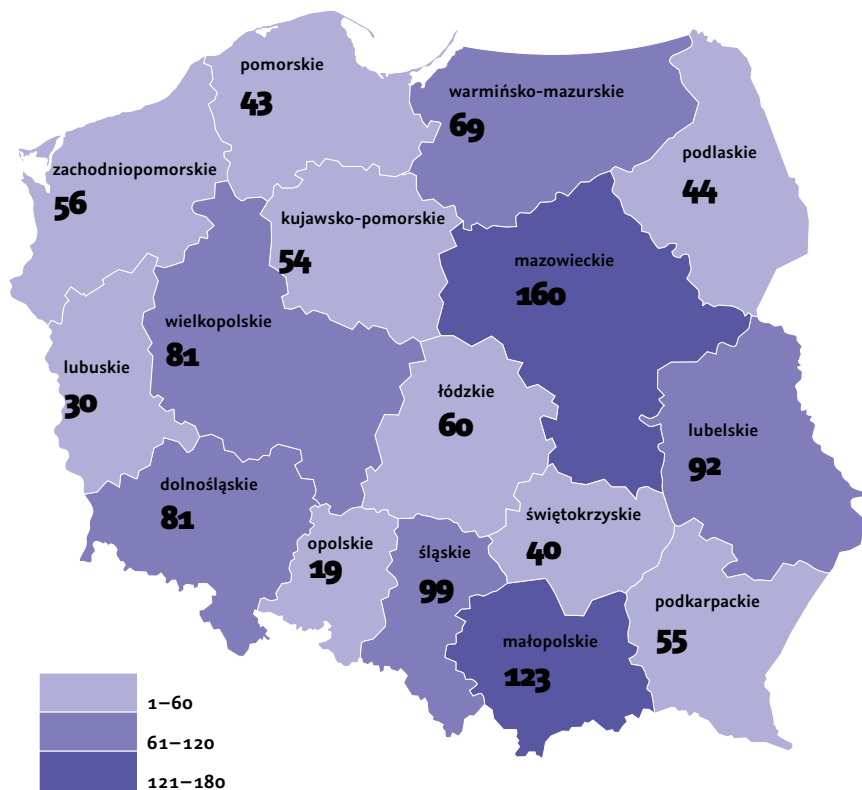
Liczba dotychczas udzielonych dotacji w ramach
Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich
NOWEFIO na lata 2021–2030



Źródło: System Obsługi Dotacji NIW-CRSO
Stan na dzień: 04.12.2023 r.

Od 2021 r. NIW-CRSO udzielił w ramach Rządowego
Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO
1 378 dotacji na łączną kwotę **298 953 622,79 zł.**

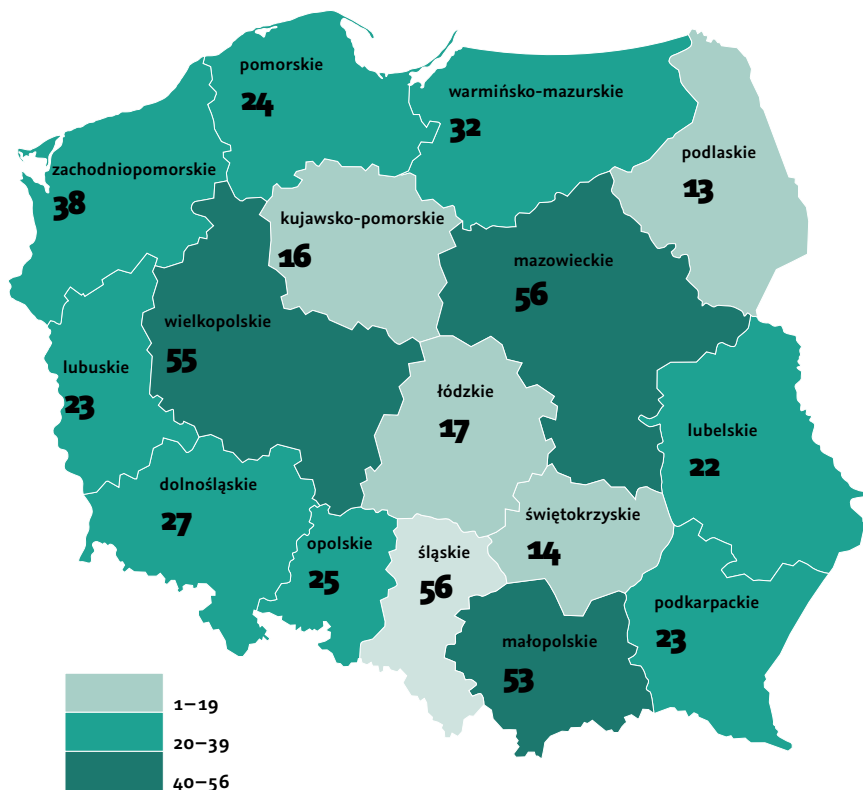
Liczba dotacji udzielonych od 2018 r. w ramach
Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich
na lata 2014–2020



Źródło: System Obsługi Dotacji NIW-CRSO
Stan na dzień: 04.12.2023 r.

Od 2018 r. NIW-CRSO udzielił w ramach Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich **1 106** dotacji na łączną kwotę **172 538 715 zł.**

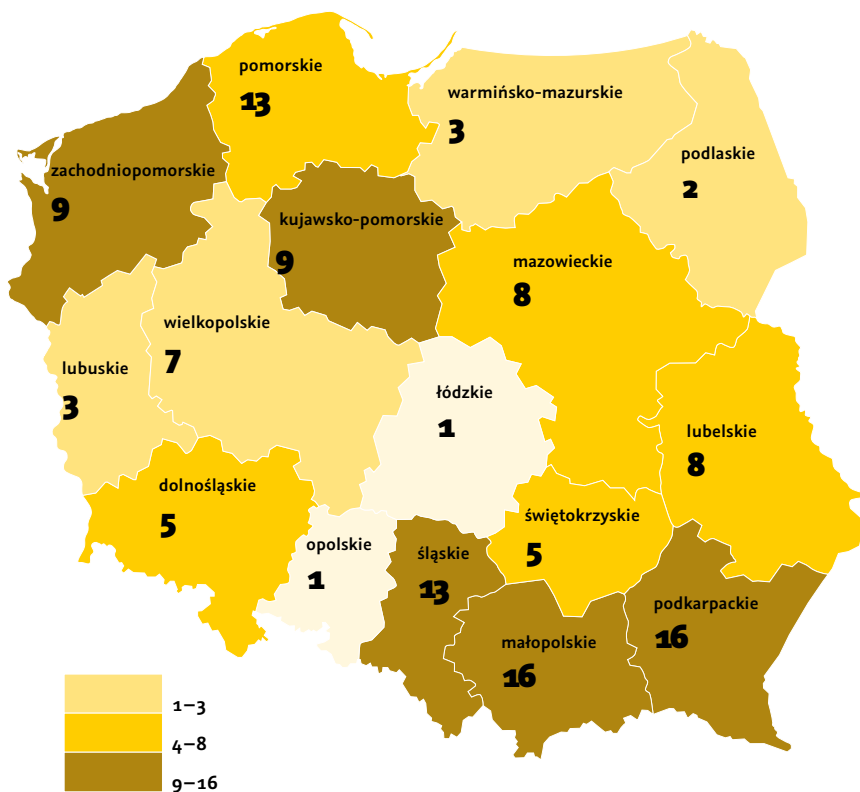
Liczba dotacji udzielonych w ramach Rządowego
Programu Polski Inkubator Rzemiosła na lata 2021–2030



Źródło: System Obsługi Dotacji NIW-CRSO
Stan na dzień: 04.12.2023 r.

Od 2022 r. NIW-CRSO udzielił w ramach Rządowego Programu Polski Inkubator Rzemiosła **494** dotacji na łączną kwotę **23 002 616,61 zł**.

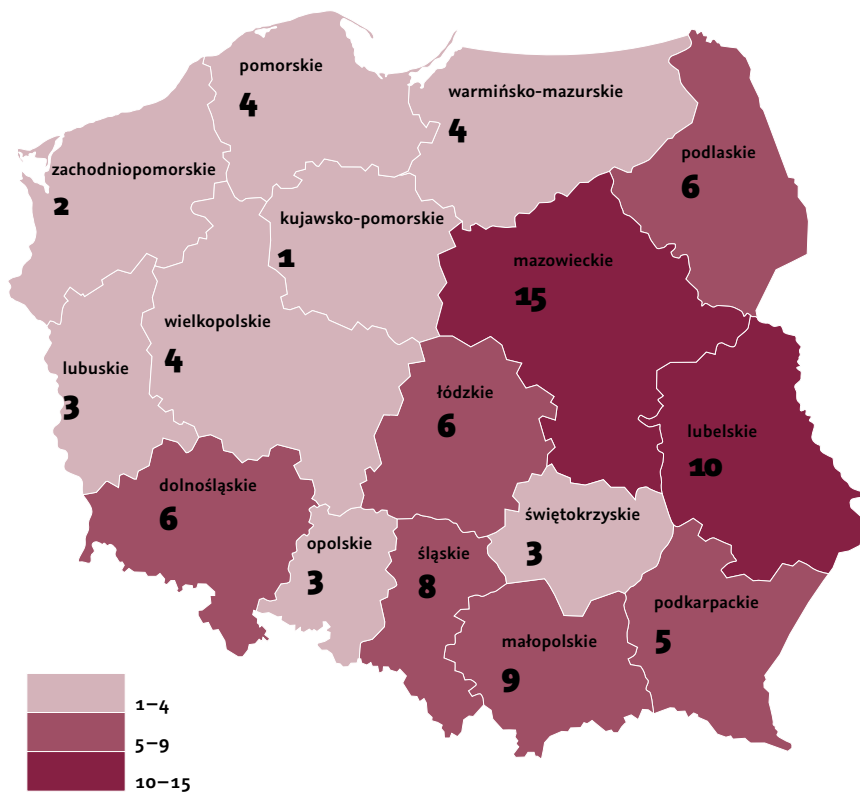
Liczba dotychczas udzielonych dotacji
w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju
Uniwersytetów Ludowych na lata 2020–2030



Źródło: System Obsługi Dotacji NIW-CRSO
Stan na dzień: 04.12.2023 r.

Od 2020 r. NIW-CRSO udzielił w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych **119** dotacji na łączną kwotę **67 348 679,03 zł.**

Liczba dotacji udzielonych w ramach Rządowego
Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych
na lata 2022–2033



Źródło: System Obsługi Dotacji NIW-CRSO
Stan na dzień: 04.12.2023 r.

Od 2022 r. NIW-CRSO udzielił w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych **86** dotacji na łączną kwotę **25 149 799,99 zł.**

Liczba dotacji udzielonych w ramach Rządowego
Programu Fundusz Młodzieżowy na lata 2022–2033

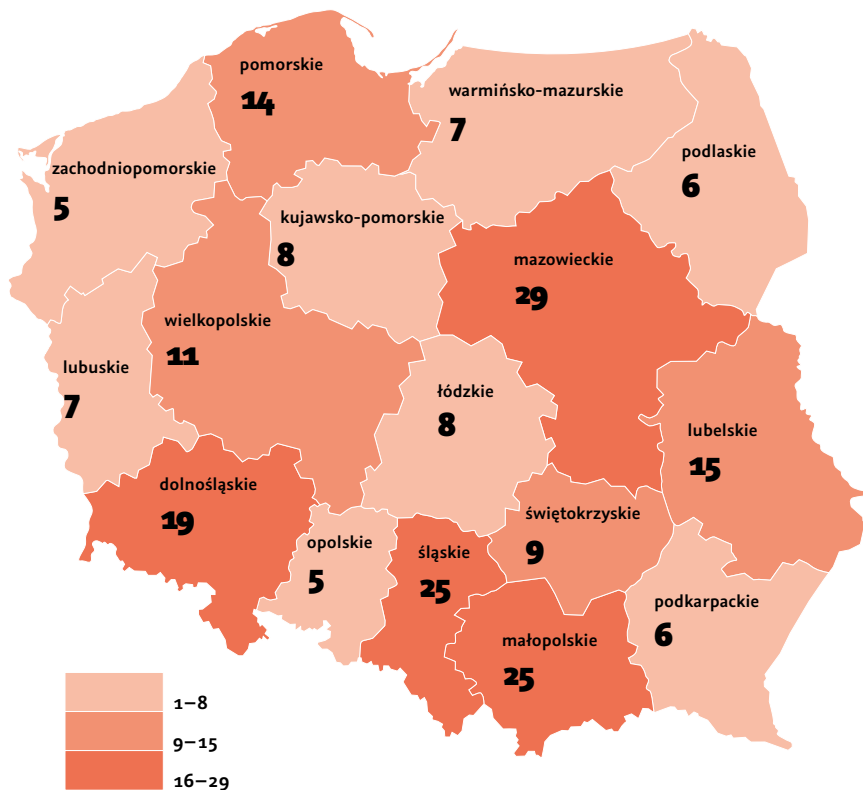


Źródło: System Obsługi Dotacji NIW-CRSO

Stan na dzień: 04.12.2023 r.

Od 2022 r. NIW-CRSO udzielił w ramach Rządowego Programu Fundusz Młodzieżowy **140** dotacji na łączną kwotę **28 791 983,23 zł.**

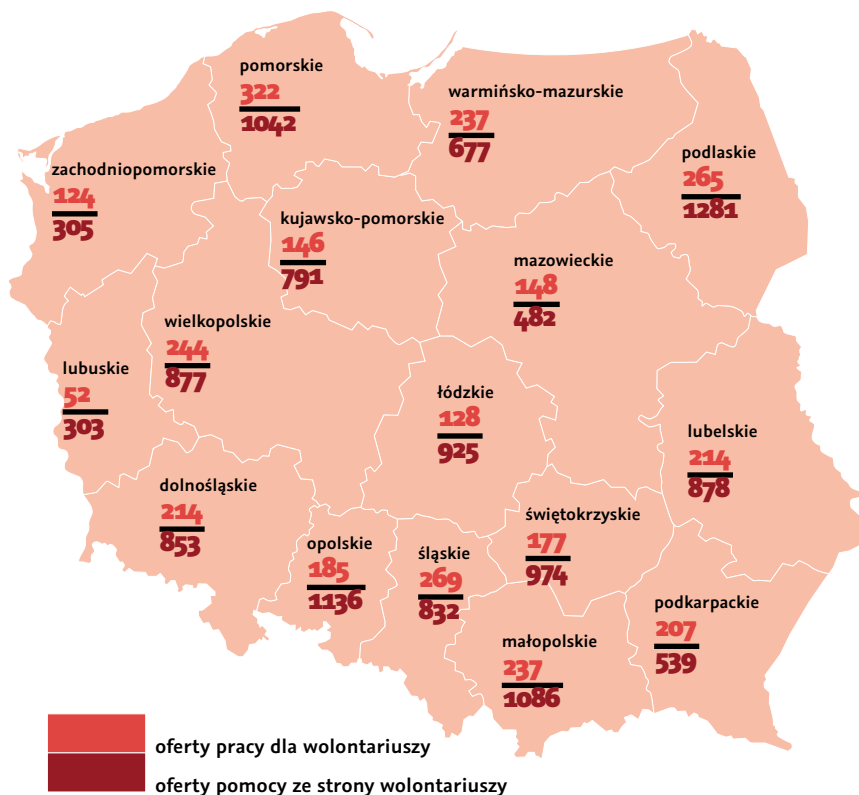
Liczba dotacji udzielonych w ramach Korpusu Solidarności – Rządowego Programu Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Systematycznego na lata 2018–2030



Źródło: System Obsługi Dotacji NIW-CRSO
 Stan na dzień: 04.12.2023 r.

Od 2018 r. NIW-CRSO udzielił w ramach Korpusu Solidarności – Rządowego Programu Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Systematycznego **199** dotacji na łączną kwotę **55 948 006,75 zł**.

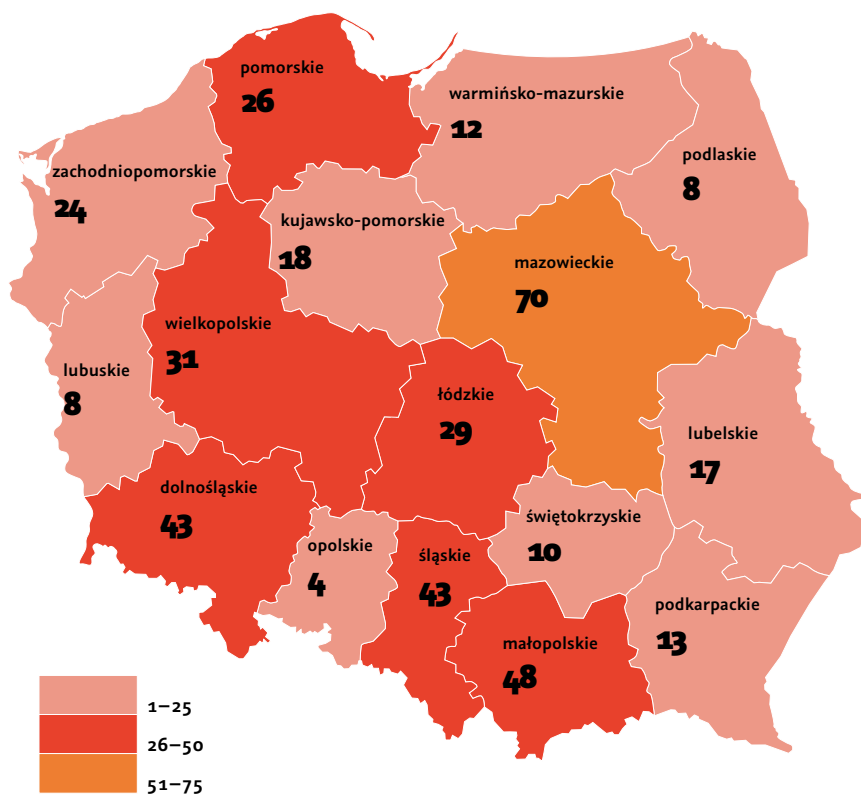
Aktywność wolontariuszy i organizacji ujętych w Systemie Obsługi Wolontariatu NIW-CRSO



Źródło: System Obsługi Wolontariatu
 Stan na dzień: 04.12.2023 r.

- 11 167
👤
wolontariuszy ujętych w sow
- 156 252
🕒
przepracowanych godzin wolontariatu
- 2 168
🏠
organizacji ujętych w sow

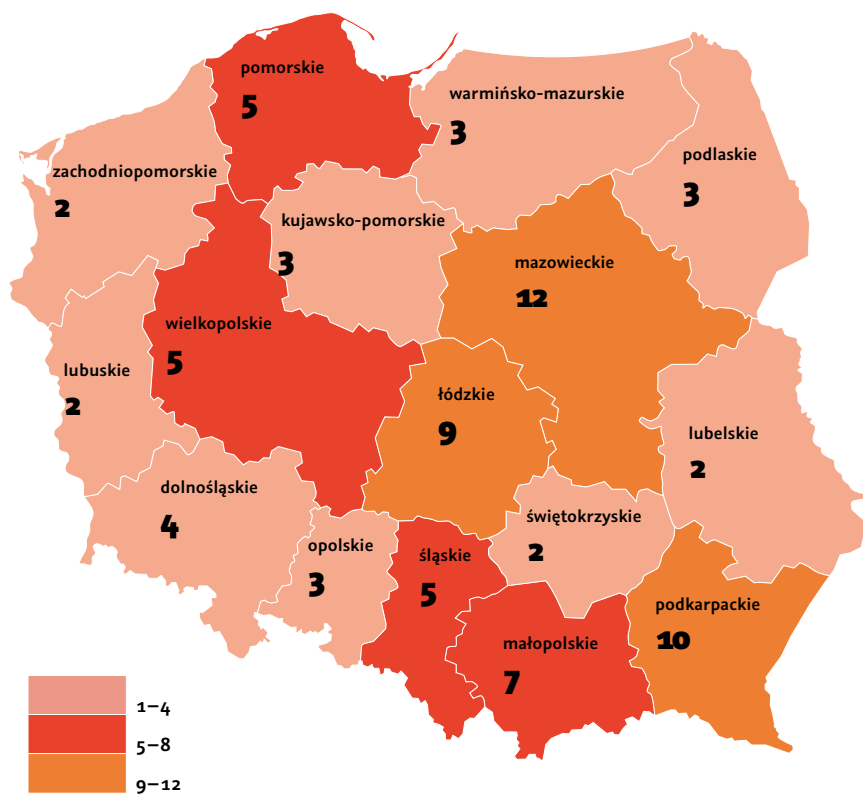
Liczba dotacji udzielonych w ramach Programu Wsparcia Doraźnego Organizacji Pozarządowych w zakresie przeciwdziałania skutkom COVID-19



Źródło: System Obsługi Dotacji NIW-CRSO
 Stan na dzień: 21.10.2022 r.

W 2020 r. NIW-CRSO udzielił **404** dotacji w ramach Programu Wsparcia Doraźnego Organizacji Pozarządowych w zakresie przeciwdziałania skutkom COVID-19 na łączną kwotę **9 845 739 zł.**

Liczba dotychczas udzielonych dotacji w ramach
Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego



Źródło: System Obsługi Dotacji NIW-CRSO

Stan na dzień: 21.10.2022 r.

W 2021 r. NIW-CRSO udzielił w pierwszej edycji konkursu w ramach Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego 77 dotacji na łączną kwotę **689 290 zł**.

„W publikacji podjęto próbę bilansu działalności instytucji wspierających rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Redaktorzy zaprosili do współpracy znawców problematyki społeczeństwa obywatelskiego, zajmujących się wieloma aspektami samoorganizacji obywatelskiej (...). Należy zaznaczyć, że zawarte w tej publikacji teksty w większości podkreślają zaistniały fakt istotnego wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Wprowadzone reformy prawnoustrojowe i programowe znacząco przyczyniły się do wzmocnienia sektora obywatelskiego i zwiększenia jego podmiotowości. Rządowe programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego efektywnie dostarczyły funduszy organizacjom pozarządowym, szczególnie mniejszym i mniej doświadczonym, co przyczyniło się do większego równouprawnienia pomiędzy organizacjami w sektorze. Mamy zatem do czynienia z ważną publikacją, która z pewnością znajdzie swoje grono odbiorców i wpłynie na pogłębienie refleksji nad problematyką trzeciego sektora”.

Z recenzji dr. hab. Wojciecha Misztala, prof. UW
Uniwersytet Warszawski

„Autorzy książki przedstawili bardzo rzetelnie, w oparciu o różnorodne perspektywy ujęcia tytułowego problemu, refleksję nad ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zapraszając do publikacji reprezentantów różnych dyscyplin naukowych, praktyków, osoby bezpośrednio zaangażowane w powstanie rozwiązań prawnych czy w realizację rządowych programów wspierających rozwój społeczeństwa obywatelskiego również finansowo, a także członków organizacji pozarządowych, przedstawiciele sektora publicznego, pozwalają czytelnikowi poznać zróżnicowane i rzeczowe analizy poświęcone ocenie wdrożonych rozwiązań systemowego wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w perspektywie historycznej. W tomie znalazły się także identyfikacje ułomności systemu, propozycje zmian obowiązujących dotąd przepisów prawnych, ale również postulaty modyfikacji podejmowanych dotąd działań. Książka jest również miejscem polemik, co pokazuje, że Redaktorzy publikacji nie unikali negatywnych ocen, traktując je jako element krytyki wspierającej, mogący mieć potencjalnie pozytywny wpływ na poprawę całego systemu”.

Z recenzji dr. hab. Sylwii Jaskuły-Korporowicz, prof. Ał
Akademia Łomżyńska

ISBN: 978-83-963801-4-2

