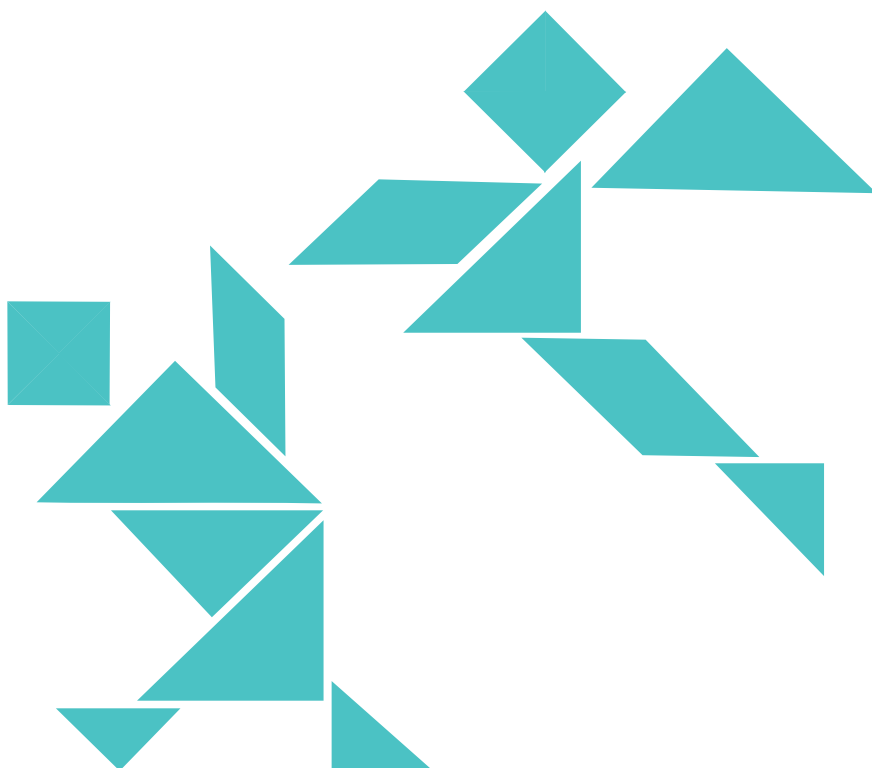


Ewelina Wojciechowska

ZASADY FUNKCJONOWANIA ORGANIZACJI STRAŻNICZYCH W POLSCE



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Ewelina Wojciechowska



ZASADY FUNKCJONOWANIA ORGANIZACJI STRAŻNICZYCH W POLSCE

ROZPRAWA DOKTORSKA PRZYGOTOWANA POD KIERUNKIEM
DRA HAB. MICHAŁA STRZELECKIEGO, PROF. UMK



KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO



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



KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO



Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności –
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
w ramach Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw
Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021–2030



RECENZJA dr hab. Danuta Plecka, prof. UG

REDAKCJA JĘZYKOWA I KOREKTA Marcin Romanowski AT ONCE

PROJEKT, SKŁAD, ŁAMANIE Marta Turska, Wiaczesław Kryształ AT ONCE

SERIA **Studia nad Społeczeństwem Obywatelskim**

Dysertacje laureatów konkursu na najlepsze rozprawy doktorskie
poświęcone społeczeństwu obywatelskiemu

REDAKTOR NACZELNY WYDAWNICTWA NIW-CRSO dr Konrad Burdyka

© Copyright by Narodowy Instytut Wolności –
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2024

ISBN 978-83-963801-8-0

DOI 10.54253/NIW2024.Zasady

Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa
Obywatelskiego, al. Jana Pawła II 12, 00-124 Warszawa 2024

DRUK I OPRAWA *elpil*, ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

Spis treści

Wstęp	7
-----------------	---

ROZDZIAŁ I

Skuteczność organizacji strażniczych –

interdyscyplinarny przegląd stanowisk teoretycznych	23
--	-----------

1. Rozważania terminologiczne 23
2. Krytyczna analiza współczesnych kierunków badań nad skutecznością organizacji rzeczniczych, w tym strażniczych 38
 - a) Współczesne badania amerykańskie nad organizacjami rzeczniczymi 38
 - b) Wykorzystanie teorii agencji w badaniach nad organizacjami strażniczymi 47
 - c) Przegląd polskich badań w zakresie oceny efektywności organizacji typu watchdog 54
3. Typy idealne w badaniach nad skutecznością organizacji strażniczych 76
 - a) Weberowska koncepcja typu idealnego 76
 - b) Model idealny skutecznej organizacji strażniczej (SOS) 81

ROZDZIAŁ II

Założenia metodologiczne	87
1. Struktura postępowania metodologicznego	87
2. Metodyka badania <i>desk research</i>	92
a) Konstrukcja narzędzia oraz procedura weryfikacji danych	92
b) Opis i uzasadnienie doboru źródeł	98
c) Charakterystyka uzyskanej próby badawczej	102
3. Metodyka badań jakościowych prowadzonych za pomocą wywiadów	108
a) Opis i uzasadnienie wybranej metody i techniki badawczej oraz wybranego narzędzia badawczego	108
b) Pytania badawcze i sposób doboru próby	116
c) Konceptualizacja i operacjonalizacja	119
d) Charakterystyka respondentów	124
4. Metodyka analizy treści	126
a) Opis i uzasadnienie wybranej metody	126
b) Omówienie klucza kategoryzacyjnego	128

ROZDZIAŁ III

Zasada zachowania rzetelności w działaniach kontrolnych	131
1. Rzetelność jako standard pracy organizacji strażniczych	131
2. Rzetelność w komunikowaniu na zewnątrz swoich działań – wyniki analizy treści stron internetowych	142
3. Stosunek respondentów do przestrzegania zasady rzetelności w świetle analizy indywidualnych wywiadów pogłębionych	157

ROZDZIAŁ IV

Rozliczalność w działaniach kontrolnych	175
1. Jawność i transparentność jako zasady funkcjonowania watchdogów	175
2. Podstawowe obowiązki organizacji pozarządowych w zakresie sprawozdawczości	184
3. Realizacja zasady rozliczalności w świetle badań własnych	192

ROZDZIAŁ V

Niezależność organizacji w opinii społeczników.	209
1. Niezależność jako podstawowa zasada funkcjonowania organizacji pozarządowej	209
2. Sytuacja finansowa watchdogów w opinii badanych	221
3. Dylematy i wyzwania w zakresie realizacji zasady niezależności	233

Zakończenie	251
------------------------------	------------

Bibliografia	261
-------------------------------	------------

Spis tabel	283
-----------------------------	------------

Spis wykresów	285
--------------------------------	------------

Spis ilustracji	287
----------------------------------	------------

ANEKS

Kwestionariusz wywiadu „Ocena funkcjonowania organizacji strażniczych w Polsce”	289
--	------------

Wstęp

Trudno wyobrazić sobie dzisiaj sprawnie funkcjonujące państwo demokratyczne bez społeczeństwa obywatelskiego. To tzw. trzeci sektor wyręcza je w realizacji obowiązku zaspokajania ludzkich potrzeb i interesów. Organizacje pozarządowe stanowią pewnego rodzaju pomost pomiędzy obywatelami a podmiotami władzy publicznej¹. Są one reprezentantami grupowych interesów, dostarczycielami usług publicznych i strażnikami demokracji (czy raczej „szkołami demokracji” w ujęciu Alexisa de Tocqueville’a). Postrzega się je również jako istotny czynnik rozwoju gospodarczego oraz nośnik ważnych społecznych wartości. Podmioty te:

pozwalają wkroczyć poza podstawowy i do pewnego stopnia ograniczający nas, w sensie naszej wyobraźni i naszej mądrości, tok życia. Potocznie żyjemy w rodzinie, w miejscu pracy, w sąsiedztwie. Organizacja pozarządowa pozwala wyjść poza tę rzeczywistość i zdobyć nowe doświadczenie, pozwala na samorealizację w sytuacji

¹ P. Gliński, *Podstawowe słabości – niektóre sukcesy trzeciego sektora*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego. Trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Warszawa 2002, s. 5.

zbiorowej, [...] wzbogaca i uefektywnia tę podkreśloną i fundamentalną misję człowieka, jaką jest misja pomocy².

Zdaniem Zbigniewa Woźniaka przemiany okresu transformacji systemowej, a zwłaszcza zapoczątkowana po 1989 r. rewolucja uczestnictwa obywatelskiego, sprawiły, że obywatele swoją „uwolnioną i poszerzoną” wolność ukierunkowali w dużej mierze na wyegzekwowanie szeregu praw: bezpieczeństwa, wyboru oraz „bycia poinformowanym, zapytanym i wysłuchanym, tworząc struktury społeczne, za pomocą których dochodzą tychże praw i domagają się udziału we władzy”³.

W sferze rozwiązań systemowych pomocne okazują się tu propozycje uwzględniające prawa i aspiracje mniejszości. Są to wszelkiego rodzaju rozwiązania, które służą angażowaniu się jak największej liczby obywateli w sprawy publiczne. Ustrój demokratyczny pozwala obywatelowi sprawować kontrolę nad instytucjami władzy i administracji publicznej w sposób zorganizowany oddolnie. W ten sposób watchdogi zajmują określone miejsce na mapie instytucji społeczeństwa demokratycznego. Sprawując funkcję kontrolną, oddziałują na kształt porządku społecznego i prawnego. Podejmują interwencje, zarówno z własnej inicjatywy, jak i na prośbę osób poszkodowanych. Często wcielają się w rolę pośrednika między obywatelami a instytucjami publicznymi lub sektorem biznesu. Nierzadko znajdują się w sytuacji konfliktu z różnego rodzaju innymi podmiotami, także tymi kontrolowanymi. Zgodnie z zasadą państwa prawa watchdogi operują w granicach legalnego prawa, chociaż zdarzają się przypadki określane mianem obywatelskiego nieposłuszeństwa.

Spoglądając na kwestie społecznego zaangażowania z innej perspektywy, można zauważyć, że mieszkańcy, poza udziałem

² K. Frysztacki, *Państwo – społeczeństwo: współpraca i „konfrontacja”*, [w:] *Opiekuńczość czy solidarność? Obywatelskie formy współpracy z władzami lokalnymi oraz pomocy społecznej*, red. G. Skąpska, Kraków 1998, s. 136.

³ Z. Woźniak, *Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego...*, s. 117–118.

w wyborach, nie uczestniczą w życiu publicznym. Robert Dahl zastanawia się, dlaczego tak jest, skoro w nowoczesnych skonsolidowanych demokracjach istnieją instrumenty, które umożliwiają partycypację obywateli w procesie decyzyjnym. Według niego do przyczyn tego negatywnego zjawiska należy przekonanie obywateli, że ich działania nie mają znaczenia i że są oni pozbawieni realnego wpływu na proces decyzyjny. Inaczej mówiąc – jest to niskie poczucie skuteczności politycznej objawiające się w myśleniu, że korzystne dla nich działania (bądź wynik wyborów) zgodnie z ich oczekiwaniem nastąpią i tak bez ich zaangażowania, ich wiedza jest zbyt ograniczona, aby pozwolić im na skuteczne uczestnictwo lub też brakuje im mobilizacji do większego angażowania się w politykę⁴.

Dla badacza świata społecznego, w tym politycznego, organizacje strażnicze stanowią pewnego rodzaju fenomen wart obserwacji chociażby z kilku powodów. Po pierwsze, temat ten nie doczekał się dotychczas odrębnego i całościowego opracowania, aczkolwiek niektóre jego aspekty były już przedmiotem wcześniejszych badań i publikacji. Do tej pory nie skupiono się wszakże na podstawowych, zdaniem autorki, zasadach ich działania: rzetelności, rozliczalności i niezależności. Zawężenie pola badawczego do tych trzech aspektów okazało się wystarczające, aby dobrze poznać specyfikę ich funkcjonowania. Badaczce zależało na tym, aby poznać rzeczywistość społeczną watchdogów, a nie tylko wyobrażenia liderów o tym, jak świat watchdogów powinien wyglądać.

Po drugie, obywatele dobrowolnie zrzeszają się, aby aktywnie uczestniczyć w życiu politycznym, a także po to, aby być kreatorami ważnych zmian w życiu innych osób. Uważają, że ich działalność ma znaczenie dla mieszkańców, na których rzecz pracują. Poza tym wierzą, że mają wpływ na ostateczny wynik deliberacji. Są przekonani, że efekt nie będzie zadowalający, jeśli nie będą aktywni. Społecznicy działają na rzecz innych, a nie samych siebie. Bardzo często działania te nie idą w parze z ich własnym interesem, np. kiedy trzeba informować o sukcesach i porażkach wszystkich

⁴ R.A. Dahl, B. Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, przeł. P.M. Kazimierzczak, Warszawa 2007, s. 160–170.

kandydatów na prezydenta, podczas gdy osoby zajmujące się kontrolą obywatelską mają jasno sprecyzowane preferencje polityczne i sporą wiedzę na temat tego, kto rzeczywiście pracował na tego typu stanowisko. Mimo to są w stanie powstrzymać się od wyróżniania swoich sympatii w imię dobra wspólnego, tak aby każdy obywatel był w stanie bardziej obiektywnie dokonać najlepszego dla siebie wyboru.

Kolejną kwestią, która zasługuje na wyróżnienie i stanowi argument dla uzasadnienia podjętego tematu, jest fakt, że tego typu podmioty funkcjonują w obiektywnie niekorzystnych warunkach ekonomiczno-politycznych, co czyni je jeszcze bardziej ciekawymi obiektami do eksploracji naukowej. Wśród nich należy wymienić niski poziom ogólnego zainteresowania polityką, a także obywatelską filantropią, małą popularność pracy wolontaryjnej i relatywnie niskie przeciętne zarobki kadry, dużą rotację personelu, mocno ograniczone źródła finansowania, małe zasoby techniczne, problemy z samoidentyfikacją i rozpoznawalnością, presję bycia transparentnym i ciągłą dbałość o nieprzekraczanie granicy własnej autonomii, czujność i rozwagę w doborze partnerów, problemy komunikacyjne, niechęć, a nawet wrogość ze strony podmiotów kontroli, ciągłe zabieganie o poparcie i zaufanie interesariuszy, wreszcie trudną dla nich biurokrację. Mimo tych i innych przeciwności wiele organizacji z powodzeniem sobie radzi. Dla badaczki niezwykle interesujące pozostawało sprawdzenie, jak to się dzieje, że są one w stanie sprawnie funkcjonować w zmieniającym się otoczeniu politycznym i realnie wpływać na politykę, nie tylko lokalną, lecz także rządową.

Problem badawczy, który został postawiony w rozprawie, to analiza implementacji zasad funkcjonowania organizacji strażniczych w Polsce w zakresie ich niezależności, rozliczalności i rzetelności. Stworzony na potrzeby niniejszej pracy model idealny skutecznej organizacji strażniczej pozwolił sformułować tezę, na której opiera się przyjęta metodyka badawcza. **Przyjęto zatem, że skuteczna organizacja strażnicza jest niezależna, rozliczalna i rzetelna w oczach obywateli. Celem pracy jest zatem próba uchwycenia, w jakim zakresie współczesne organizacje**

strażnicze w Polsce stosują wymienione zasady w praktyce i czy sposób ich respektowania jest komunikowany obywatelom, w których interesie działają. Oprócz celu eksploracyjnego badaczka skoncentrowała się również na wyjaśnieniu przyczyn tych zjawisk, które mają największy wpływ na zakres implementacji zasad niezależności, rozliczalności i rzetelności.

W rozprawie skoncentrowano się na poszukiwaniu odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy współczesne watchdogi są rozliczalne w oczach obywateli?
2. Czy działają w sposób rzetelny?
3. Czy są niezależne w wypełnianiu swojej misji?

Rzetelna odpowiedź na postawione pytania wymagała również rozstrzygnięcia kilku znaczących kwestii szczegółowych:

1. Co warunkuje poczucie niezależności organizacji strażniczej?
2. Czy autonomia finansowa jest niezbędna, aby organizacja mogła realizować swoją misję?
3. Jak organizacje strażnicze dbają o swoją niezależność?
4. Czy transparentność działań własnych jest dla nich istotna i w jakim stopniu jest implementowana?
5. Co świadczy o rzetelności organizacji strażniczych?
6. Jeśli organizacja nie działa w sposób rzetelny, to czy nadal może być skuteczna w wypełnianiu swojej misji?

Przyjęto założenie, że w wytyczonym polu badawczym znajdują się te organizacje pozarządowe, które zajmują się kontrolą obywatelską instytucji publicznych w zakresie przestrzegania przez nie prawa. Organizacje strażnicze, które pozostawały przedmiotem badania, były podmiotami pozarządowymi zarejestrowanymi w Krajowym Rejestrze Sądowym (dalej: KRS) zgodnie z definicją zawartą w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵ i w latach 2010–2016 otrzymały dotacje celowe na projekty tematyczne w obszarze wsparcia „kontrola obywatelska” z programów realizowanych

⁵ Ustawa z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873, dalej: ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie.

przez podmioty prywatne i publiczne. Ze względu na niezwykle zróżnicowaną specyfikę trzeciego sektora przyjmuje się, że poddane analizie są jedynie formy prawne takie jak fundacje i stowarzyszenia. Mają one podobny do siebie sposób wewnętrznej organizacji i zbliżone metody działania. Poza tym wśród instytucji, które otrzymały wspomnianą dotację, występują jedynie te dwa typy osobowości prawnej, co odzwierciedla ogólną specyfikę wszystkich watchdogów istniejących w Polsce (nie licząc grup nieformalnych lub działań osób prywatnych).

W polu badawczym mieściły się jedynie te organizacje, dla których podmiotem monitoringu były instytucja publiczna lub pewien zakres jej kompetencji, ściśle określony prawnie, np. monitoring procedur przyznawania stypendiów doktoranckich na publicznych uczelniach wyższych. Wśród nich znalazły się zarówno podmioty prowadzące stałą i niemal wyłączną działalność watchdogową, jak i te, dla których obszar działań strażniczych był obszarem dodatkowym i obejmował najczęściej działania projektowe. Brano pod uwagę jedynie te z nich, które działały na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Taki, a nie inny obszar działalności wybrany został ze względu na popularność i powszechność jej występowania wśród wszystkich organizacji watchdogowych w Polsce. Przemawiał za tym fakt, że specyfika tego typu organizacji jest zbyt szeroka i różnorodna, żeby można było badać je szczegółowo jako homogeniczną całość.

Instytucje publiczne są głównym podmiotem obserwacji watchdogów, a ich metody monitoringu są znacznie bardziej odmienne aniżeli metody monitorowania podmiotów prywatnych. Cechą charakterystyczną działalności strażniczej podmiotów publicznych jest wspólnota celów: nagłośnienie i eliminacja złych praktyk oraz doprowadzenie do zmiany – tutaj: zmiany przepisów prawnych w funkcjonowaniu całości lub pewnego obrębu danej instytucji. Badane były tylko organizacje będące realizatorami projektów, których wartość przekracza co najmniej kilkadziesiąt tysięcy złotych. Przyjęto, że te kwoty są w stanie pokryć podstawowe potrzeby organizacji niezbędne do realizacji powziętych celów. Do wyłonienia organizacji, które mieszczą się w przyjętym polu badawczym, posłużyła analiza danych zastanych, czyli *desk research*.

Charakter uzyskiwanych danych w niniejszej rozprawie jest zarówno jakościowy, jak i ilościowy. W badaniach naukowych w ramach niniejszej dysertacji wykorzystano triangulację metod badawczych. Były to zarówno badania ilościowe, takie jak analiza treści, badania jakościowe w postaci indywidualnych wywiadów pogłębionych, jak i wspomniana metoda *desk research* (czyli analiza danych zastanych). Korzyścią z przyjętej strategii badawczej jest łatwiejsze przezwyciężenie osobistych uprzedzeń i ograniczeń wynikających z przyjęcia jednej metodologii. Dzięki połączeniu różnych metod w jednym badaniu badaczka mogła częściowo pokonać ograniczenia wynikające z zastosowania tylko jednej metody przez jednego badacza⁶.

Badania podzielono na trzy etapy. W pierwszym etapie należało wykonać analizę *desk research*, bez której nie można byłoby przejść do dalszych etapów. Wykorzystano tutaj różne źródła, które pozwoliły na utworzenie bazy danych na temat organizacji strażniczych obecnie funkcjonujących w Polsce i mieszczących się w przyjętym polu badawczym. Dzięki temu zebrano też wiele cennych informacji o badanej populacji, takich jak forma prawna, rok powstania czy dane kontaktowe. Informacje te były wykorzystane w drugim i trzecim etapie badań. Badanie to miało dwie fazy, ponieważ w toku badań pojawiła się potrzeba, aby zająć do dodatkowych źródeł i uzupełnić bazę o kilka nowych kategorii.

Indywidualne wywiady pogłębione stanowiły drugi etap. Organizacje zostały wytypowane do niego na podstawie celowego doboru próby spośród ponad 100 organizacji, które znalazły się w bazie *desk research*. To pozwoliło przeprowadzić rozmowy z prężnie działającymi organizacjami, których specyfika funkcjonowania jest bardzo różnorodna – obejmuje różny zasięg terytorialny i tematyczny, a także różnorodność samej struktury wewnętrznej badanych organizacji. Rozmowy były przeprowadzane z liderami organizacji. Wśród nich byli prezesi lub

⁶ B. Nadolna, *Paradygmaty badawcze nauk społecznych a triangulacja metod badawczych w rachunkowości zarządczej*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2012, t. 66, s. 153–164.

przewodniczący albo członkowie zarządów, których oddelegowano do realizacji projektów strażniczych.

W etapie trzecim posłużono się analizą treści. Źródłem, które stanowiło uniwersum, były strony internetowe organizacji strażniczych. Badanie miało charakter jakościowo-ilościowy. Przeanalizowano wszystkie portale, które weszły do bazy danych z pierwszego etapu. Dzięki temu wyniki można było ze sobą porównywać.

W aspekcie chronologicznym zakres prezentowanej rozprawy zawężony został generalnie do lat 2010–2017. Na taki stan rzeczy miało wpływ kilka czynników. Po pierwsze, celem pracy było uchwycenie specyfiki funkcjonowania współczesnych organizacji strażniczych, czyli odtworzenie możliwie najlepiej stanu obecnego. Po drugie, źródłami *desk research* były dokumenty stanowiące wyniki naboru wniosków w programach grantowych instytucji, które przyznawały organizacjom pozarządowym środki na działania strażnicze w latach 2010–2016. Niektóre organizacje jeszcze w 2017 r. realizowały projekty, na które otrzymały dofinansowanie w roku poprzednim. Ponadto indywidualne wywiady pogłębiane odbywały się w drugiej połowie 2016 i na początku 2017 r. W rozmowach skupiano się wtedy na bieżących problemach ich funkcjonowania. Podobnie w przypadku analizy treści stron internetowych – przeanalizowano strony w takim zakresie, w jakim były one publicznie dostępne od sierpnia do września 2017 r.

Organizacje strażnicze przedstawione zostały w niniejszej pracy jako emanacja współczesnego społeczeństwa obywatelskiego. Są one więc tworzone przez wolne jednostki, które postanowiły dobrowolnie zrzeszyć się, aby działać na rzecz dobra wspólnego. Osoby te są uwikłane w sieć różnego rodzaju relacji, wśród których można odnaleźć także więzi wspólnotowe, będące dla nich źródłem tożsamości. Nie jest to wspólnota homogeniczna, ale mocno zróżnicowana, gdyż każdy z podmiotów sam ustala zasady działania, oczywiście jeśli mieszczą się one w granicach obowiązującego prawa. Tworzą one przestrzeń, w której różne konteksty mają szansę współistnieć i przenikać się⁷. Poprzez taką

⁷ K. Orzeszyna, *Spółeczeństwo obywatelskie w Unii Europejskiej*, „Teki Komisji Prawniczej” 2009, t. 2, s. 99.

działalność pozarządową: „jednostki mogą przekonać się, że ich własne sprawy zależą od innych oraz wiążą się ze sprawami innych, a przez to rozwinąć w sobie poczucie wspólnoty”⁸.

Rodzaj działalności, jaką wykonują wspomniane instytucje społeczne, definiuje się jako tzw. kontrolę obywatelską. Jest to działanie sprawowane bezpośrednio przez obywateli i ich organizacje, zatem przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Wśród nich mogą się znaleźć także środki masowego przekazu, ale zwykle mieszczą się one obok kontroli wykonywanej przez instytucje państwowe z racji tego, że przedmiotem takiej obywatelskiej kontroli najczęściej są właśnie organy państwowe⁹.

Zasadne wydaje się w tym kontekście podkreślenie jeszcze kilku aspektów wspomnianej aktywności. Po pierwsze, wszelkie działania kontrolne są przejawem partycypacji społecznej – mieszkańcy wchodzi w interakcję z podmiotami władzy, korzystają ze swoich praw, dbają o ich egzekwowanie, a tym samym wpływają na rządzenie. Prawo obywateli do sprawowania nadzoru jest gwarantowane przez art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Po drugie, pojawienie się kontroli obywatelskiej w systemie demokratycznym jest ważnym elementem dopełniającym jego funkcjonowanie i wcale nie jest w żaden sposób konkurencyjne w stosunku do kontroli publicznej¹¹. Amerykański politolog Larry Diamond wielokrotnie wskazywał, że m.in. szerokie informowanie obywateli, stymulacja politycznego uczestnictwa, a także kontrola i ograniczanie władzy państwowej to jedne ze sposobów, w jakie społeczeństwo obywatelskie może pozytywnie wpływać na procesy demokratyzacji¹².

⁸ R. Dagger, *Civic Virtues: Rights, Citizenship and Republican Liberalism*, New York 1997, s. 200.

⁹ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 150.

¹⁰ K. Batko-Tołuć, *Oddolne inicjatywy obywatelskie w zakresie kontroli społecznej*, [w:] *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, red. A. Przybylska, A. Giza, Warszawa 2014, s. 170.

¹¹ Tamże, s. 172–173.

¹² E. Wojciechowska, *Spoleczeństwo obywatelskie a procesy demokratyzacji*, [w:] *Transformacja środowiska międzynarodowego i jego wielowymiarowość*, red. R. Kordonski i in., t. 3, Lwów–Olsztyn 2017, s. 27.

O tym, jak ważna jest kontrola społeczna, pisał także znany teoretyk myśli politycznej Jürgen Habermas. Pojmował on społeczeństwo obywatelskie jako ideał wspólnoty wolnych ludzi, którzy w sposób niezakłócony osiągają konsens. Odwołując się do działalności organizacji pozarządowych, podkreślał, że wymagana jest jawność zarówno wywieranej przez nie presji na administrację publiczną, jak i doznawanej przez nie przemocy, dotyczącej stosunków zależności i ekonomicznych uwikłań. Wyrazem tego jest transparentność organizacji non profit, zwłaszcza w sferze finansów. Postulował, aby organizacje w sposób jawny kontrolowały działania instytucji biurokratycznych. Ruchom społecznym Habermas proponował zaś formułę działania polegającą na łączeniu użycia władzy ze świadomym samoograniczeniem się. Warunkiem skutecznego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym jest więc według niego uzyskanie autonomii przez sferę publiczną¹³.

Jak zatem zdefiniować organizację strażniczą? Klasyczna na gruncie polskim definicja zaproponowana została przez Helsińską Fundację Praw Człowieka:

Watch-dog – dosłownie „pies wartowniczy”. Nazywa się tak organizacje pozarządowe, których celem jest obywatelska kontrola działań władz publicznych (np. organizacje zajmujące się prawami człowieka, ekologią) lub obywatelska kontrola etyki działań wielkiego biznesu. Podobne funkcje pełnią często organizacje reprezentujące mniejszości, poszczególne grupy zawodowe czy konsumenckie, choć z reguły nie jest to ich jedyne ani główne zadanie. Większość organizacji typu *watchdog* dąży do systemowych zmian w funkcjonowaniu instytucji państwa¹⁴.

¹³ R. Śniezek, *Spółeczeństwo obywatelskie w kategoriach dualizmu. System Lebenswelt w teorii krytycznej Jürgena Habermasa*, [w:] *Spółeczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, Wrocław 2001, s. 214.

¹⁴ M. Nowicki, M. Chodkowski, Z. Fialova, *Monitoring praw człowieka*, Warszawa 2000, s. 11.

Działalność strażniczą mogą prowadzić również media poprzez akcje polegające na: „obserwowaniu działań instytucji i osób publicznych, prowadzące do zwiększenia przejrzystości i praworządności życia publicznego”¹⁵. Termin ten odnosi się również do sektora prywatnego w zakresie, w jakim dotyczy przestrzegania praw konsumentów oraz innego prawa, które muszą respektować podmioty prywatne, np. praw pracowniczych. Niestety określenie to jest dość lakoniczne i wymaga uzupełnienia ze strony teoretyków i praktyków zajmujących się kontrolą obywatelską.

W opinii autorki zasadne wydaje się więc posługiwanie taką definicją, która mieści się w przyjętym polu badawczym. Zgodnie z takim ujęciem organizacja strażnicza (watchdog) to organizacja pozarządowa specjalizująca się w sprawowaniu kontroli obywatelskiej nad podmiotami władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, dążąca do systemowych zmian w funkcjonowaniu instytucji państwa. Definicja ta wskazuje na najważniejsze cechy, które czynią taką organizację pozarządową *stricte* strażniczą. Zostały one szczegółowo omówione w rozdziale teoretycznym.

W odniesieniu do tematu niniejszej rozprawy działalnością strażniczą będą zwłaszcza:

- zdobywanie informacji na temat wybranego aspektu funkcjonowania instytucji publicznych (poprzez badania, obserwacje, wywiady i ankiety, analizę dokumentów, analizy eksperckie);
- ujawnianie informacji na temat niewłaściwego ich funkcjonowania w zakresie stanowienia lub przestrzegania prawa (np. publikowanie i upowszechnianie raportów, spotkania z osobami potencjalnie zainteresowanymi problemem, artykuły i konferencje prasowe);
- podejmowanie działań na rzecz eliminacji niewłaściwych praktyk lub zmiany polityki danej instytucji czy poprawy prawa (np. działania prawne, w tym m.in. litygacja, inicjatywy ustawodawcze, propozycje zmian rozporządzeń,

¹⁵ K. Batko-Tołuć, *Co to jest strażnictwo?*, www.archiwum.watchdog-portal.pl z dn. 07.03.2009 (dostęp: 19.06.2015 r.).

skargi oraz akcje społeczne, przesyłanie petycji, przyznawanie niechlubnych tytułów osobom publicznym).

Działania tego typu odnoszą się zatem jedynie do sfery publicznej i są prowadzone przez podmioty tzw. trzeciego sektora – organizacje pozarządowe działające nie dla zysku, zarejestrowane na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w KRS. Niezbędnym elementem prowadzenia tego typu działań jest znajomość prawa, zarówno ogólnego, jak i w dziedzinie, która jest monitorowana. Dlatego „strażnicy”, czyli osoby zajmujące się tą działalnością, wciąż podnoszą poziom swoich kompetencji w tej dziedzinie poprzez kształcenie się i praktyczne działanie.

Integralną częścią strażnictwa jest rzecznictwo, czyli działanie na rzecz określonej zmiany. Odnosząc się do takiego ujęcia, Ryszard Skrzypiec wymienia działania kontrolne i interwencyjne:

Pod terminami interwencja i kontrola rozumiemy takie działania podejmowane przez podmioty społeczne, tzn. nielegitymujące się formalnymi związkami z instytucjami państwa, których celem jest poznanie sposobów działania organów władzy i administracji publicznej oraz wprowadzanie korekt do ich funkcjonowania¹⁶.

Działanie rzecznicze może przyjmować formę obywatelskiego lobbingu (działania polityczne), najczęściej jednak organizacje podejmują działania społeczne, w tym obywatelskiego nacisku, edukacyjne oraz prawne.

W praktyce okazało się, że wiele organizacji, które znalazły się w polu badawczym, uznawało siebie za organizacje rzecznicze, a nie strażnicze. W takich wypadkach podmioty te będą określane w pracy mianem rzeczniczych. Dla badaczki są to jednak organizacje pozarządowe, które w przyjętej definicji watchdoga spełniają także znamiona działalności strażniczej. Autorka pracy wielokrotnie miała problemy polegające na prawidłowym zaklasyfikowaniu

¹⁶ P. Frączak, *Wady i zalety dobrego obyczajaju kontroli społecznej*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej” 2009, R. 11, z. 1, s. 48.

danego podmiotu, zwłaszcza pod kątem profilu działania – strażniczego lub może bardziej rzeczniczego. W rzeczywistości te sfery ściśle na siebie nachodzą i niemożliwe jest jednoznaczne oddzielenie obu zagadnień. Uznano więc, że w niniejszej dysertacji rzecznictwo będzie traktowane bardziej jako jedna z metod prowadzenia działań strażniczych. Należy uznać za istotne, że każda organizacja strażnicza jest w pewnym zakresie także rzecznicza, ale nie każda organizacja rzecznicza jest w każdym przypadku także strażnicza. Z kolei każda organizacja strażnicza i rzecznicza jest jednocześnie organizacją pozarządową, zgodnie z rozumieniem tego terminu w ustawie o pożytku publicznym i wolontariacie. W trakcie badań nad watchdogami zaistniały jeszcze inne niejednoznaczności w rozumieniu podstawowych pojęć, dlatego temu zagadnieniu poświęcono odrębny fragment rozdziału teoretycznego.

Historia działalności strażniczej w Polsce zaczęła się wraz z początkiem formowania się nowego systemu politycznego po 1989 r., chociaż różne opracowania wskazują, że do jej prekursorów zaliczyć należy także ruch ekologiczny oraz Komitet Helsiński¹⁷. Na bazie ostatniej z wymienionych organizacji powstała Helsińska Fundacja Praw Człowieka, która do dziś uznawana jest za naturalny ośrodek formowania się ruchu strażniczego w Polsce. Z biegiem lat zmieniły się jednak organizacyjne formy tej działalności. Działania spontaniczne zostały w dużej mierze zarejestrowane pod postacią fundacji i stowarzyszeń. Zmodyfikowane zostały także obszary działań, wykraczające poza sferę praw człowieka i ochrony środowiska. Szczególnie charakterystyczne

¹⁷ Komitet Helsiński powstał w okresie stanu wojennego w 1982 r. Był organizacją podziemną, powołaną do kontroli przestrzegania praw człowieka i wolności gwarantowanych w przyjętych przez PRL umowach międzynarodowych. Jego współpracownicy rejestrowali przypadki łamania praw człowieka przez władze komunistyczne, na podstawie czego powstawały raporty na temat praworządności i przestrzegania w PRL norm międzynarodowych. Raporty Komitetu były przekazywane instytucjom i organizacjom międzynarodowym, takim jak Komisja Praw Człowieka ONZ. Komitet funkcjonuje do dziś. Zob. *O Komitecie Helsińskim w Polsce*, www.hfhr.pl (dostęp: 25.07.2018 r.).

jest to, że pod koniec lat 90. organizacje strażnicze, na większą aniżeli dotychczas skalę, zainteresowały się problemem korupcji. Na tym polu dużą rolę odegrała zwłaszcza Fundacja im. Stefana Batorego. Rozpoczęła ona monitoring działań instytucji publicznych, którego wcześniej nie było. Mniej więcej od 2000 r. popularnym zjawiskiem stała się zaś sprawa dostępu do informacji publicznej. Po uchwaleniu ustawy, która uregulowała te kwestie, watchdogi zaczęły intensywnie i w sposób naturalny korzystać z możliwości, które dało im nowe prawo¹⁸.

Trudno jest jednoznacznie określić, ile organizacji strażniczych występuje obecnie w naszym kraju. Nie istnieją żadne oficjalne raporty ani instytucje, które prowadziłyby tego typu statystyki. Liczba ta różni się w zależności od obranej metodologii czy sposobu rozumienia samego pojęcia¹⁹. Wiadomo na pewno, że form tego typu działalności może być bardzo wiele, jednak zinstytucjonalizowanych podmiotów, które w dodatku same siebie określają jako „organizacje strażnicze”, jest bardzo niewiele (zapewne jest to liczba znacznie mniejsza aniżeli 100 podmiotów, które znalazły się w bazie przeprowadzonego przez autorkę badania *desk research*). Zdaniem Ryszarda Skrzypca: „[...] obserwując kondycję życia publicznego w Polsce, wydaje się, że mamy do czynienia z niedoborem organizacji strażniczych. Raczej rzadko słyszy się o takich organizacjach i ich działaniach”²⁰.

Przedstawiona rozprawa to efekt kilkuletnich badań autorских, a także wynik osobistych doświadczeń w pracy na rzecz obywatelskich instytucji kontrolnych, w obszarze działań zarówno operacyjnych (merytorycznych i organizacyjnych), jak i badawczych. Jest ona zatem efektem swoistego nałożenia się perspektywy badacza oraz praktyka.

Niezależnie od uzyskanych doświadczeń przy realizacji wytyczonego celu badawczego pomocne okazały się liczne materiały

¹⁸ M. Juszczak, *Nie szukamy haków*, www.warszawa.ngo.pl (dostęp: 25.07.2018 r.).

¹⁹ Tamże.

²⁰ Tamże.

źródłowe oraz opracowania naukowe. Za najważniejsze z nich należy uznać wytwory działalności badanych organizacji, tj. statuty, programy, raporty, odpisy z KRS, a także adresy ich stron internetowych. Wykonanie szczegółowej analizy *desk research* umożliwiły zaś zbiorcze listy wniosków, które uzyskały dotacje na kontrolę obywatelską w latach 2010–2016 ze strony takich instytucji jak Fundacja im. Stefana Batorego czy Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Nie mniej ważnym źródłem pozostawały także zapisy indywidualnych wywiadów pogłębionych zarejestrowanych w formie audio.

Ważkim dopełnieniem prowadzonych analiz były także polskie oraz zagraniczne opracowania naukowe. Szczególnie pomocne okazały się prace Ryszarda Skrzypca, Piotra Frączaka, Jakuba Ryszarda Stempnia, Marka Rymszy, Davida Renza i Roberta D. Hermana, a także studia, ekspertyzy oraz raporty z badań Głównego Urzędu Statystycznego.

Przedstawiona rozprawa składa się z czterech rozdziałów. Pierwszy dotyczy zagadnień teoretycznych, które stanowią punkt wyjścia do dalszych rozważań. Nie tylko pokazano w nim najważniejsze problemy terminologiczne, lecz także przeanalizowano stan badań nad działalnością polskich watchdogów. Wykorzystano również badania amerykańskie dość powszechnie odwołujące się do terminu *advocacy organizations*. Następnie zaprezentowano autorski model teoretyczny skutecznej organizacji strażniczej, który wykorzystany został do projektowania dalszych badań.

Drugi rozdział dotyczył zagadnień *stricte* metodologicznych. Szczegółowo przedstawiono w nim procedurę i metodykę badawczą. Opiszano procedurę i narzędzia, które posłużyły do pomiaru i analizy wyników.

Kolejne rozdziały odnoszą się do trzech zagadnień, które zostały przeanalizowane w badaniach. Rozdział trzeci traktuje o rzetelności i pokazuje, jak organizacje komunikują ją na zewnątrz poprzez własne strony internetowe stanowiące dla nich podstawowe nośniki informacji. Są to bez wątpienia fora wymiany danych i narzędzia promocji własnych działań. Zaprezentowano również efekty przeprowadzonych indywidualnych wywiadów

pogłębionych, z których wyłania się stosunek społeczników do przestrzegania tej zasady w codziennej pracy.

W rozdziale czwartym skupiono się na rozliczalności, którą w pewnych kontekstach określano jako zasadę jawności czy transparentności. Przedmiotem szczególnej uwagi było sprawdzenie, jak badane watchdogi realizują wspomniane zasady w praktyce. Uwzględniono przy tym standardy, które powinny one spełniać z racji swojej osobowości prawnej, a także te, które same sobie narzucają, aby być bardziej transparentnymi w oczach obywateli.

Piąty rozdział dotyczy głównie finansowej niezależności organizacji, co stanowi największe wyzwanie dla omawianych podmiotów. Nie ograniczono się jednak wyłącznie do sfery finansowej, ponieważ dylematy odnoszące się do wspomnianego problemu są znacznie szersze. W rozdziale autorka była w stanie wyeksponować zaledwie kilka przykładów sytuacji problemowych związanych z realizacją zasady niezależności, które ujawniły się w trakcie kilkunastu indywidualnych rozmów z wybranymi liderami tychże podmiotów.

Przedstawiona rozprawa (obroniona na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu w 2019 r.) stanowi efekt pięcioletnich badań naukowych, które zostały przeprowadzone podczas studiów doktoranckich na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz rocznego pobytu autorki w ramach programu mobilności studentów i doktorantów MOST na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego. Nie powstałaby ona jednak, gdyby nie wskazówki i wsparcie ze strony pracowników obu wymienionych jednostek. W szczególny sposób autorka pragnie wyrazić wdzięczność za okazane zaufanie i opiekę promotorowi drowi hab. Michałowi Strzeleckiemu, prof. UMK. Wszelkie niedociągnięcia pracy obciążają wszakże wyłącznie jej autorkę.

ROZDZIAŁ I

Skuteczność organizacji strażniczych – interdyscyplinarny przegląd stanowisk teoretycznych

1. Rozważania terminologiczne

Niniejszy rozdział poświęcony jest różnym ujęciom organizacji non profit zaprezentowanym w koncepcjach teoretyków i praktyków szeroko pojętego trzeciego sektora. Ponieważ temat niniejszej rozprawy ma charakter interdyscyplinarny, istotne wydaje się zaprezentowanie w tym miejscu najważniejszych stanowisk badaczy, którzy swoje analizy opierają na ujęciach ekonomicznych, socjologicznych i *stricte* politologicznych. Wszystkie te perspektywy badawcze pozwalają uzyskać szeroki obraz trzeciego sektora i pokazać jego zróżnicowaną i wewnętrznie skomplikowaną specyfikę. Wszechstronne spojrzenie na ten temat pozwala dokonać ich rzetelnej i krytycznej analizy, aby następnie wyprowadzić z niej wnioski, które posłużyły autorce do stworzenia typu idealnego skutecznej organizacji pozarządowej typu watchdog. Model ten znalazł zastosowanie w badaniach empirycznych, których wyniki zostaną zaprezentowane w dalszej części pracy.

Konsensus co do skuteczności organizacji pozarządowych wydaje się trwałym elementem debat i działań politycznych, choć relacje między podmiotami władzy a społeczeństwem

obywatelskim są obecnie i były w przeszłości oceniane z bardzo różnych punktów widzenia. W przypadku Polski na początku procesu transformacji władze instytucji centralnych i samorządowych nie dostrzegały roli NGO-sów. Po mniej więcej dekadzie transformacji widać było pewien dominujący pogląd, że rolą tych podmiotów jest wyręczanie instytucji państwowych z zadań, które są niewygodne dla administracji publicznej lub trudne do wypełnienia¹. Tymczasem dla amerykańskich badaczy społeczeństwa obywatelskiego Petera Bergera i Johna Neuhausa organizacje pozarządowe jawią się jako struktury pośredniczące (ang. *mediating structures*²). Według nich podmioty te powinny zarówno świadczyć usługi społeczne (zgodnie z orientacją „do obywateli”), jak i reprezentować społeczeństwo wobec podmiotów władzy publicznej (orientacja „od obywateli”)³. Zdaniem polskich badaczy i praktyków ta druga funkcja pozarządowych struktur pośredniczących jest w Polsce nadal słabo rozwinięta. Celem pobocznym niniejszych rozważań teoretycznych jest próba wyjaśnienia, dlaczego skuteczność w wypełnianiu tej funkcji jest nadal niezadowolająca.

Spółeczeństwo obywatelskie, podobnie jak jego podmioty, można badać z perspektywy wielu ujęć. Autorkę niniejszych rozważań interesuje głównie zakres relacji między organizacjami pozarządowymi a podmiotami władzy publicznej. Władzę tę mogą uosabiać poszczególni politycy, konkretne instytucje publiczne, jak i większe struktury systemu politycznego takie jak państwo, administracja publiczna czy rząd. W trakcie rozważań

¹ M. Rymśza, *Wprowadzenie*, [w:] *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, red. G. Makowski, T. Schimanek, Warszawa 2008, s. 10. Por. także, *Polityka państwa wobec sektora obywatelskiego w Polsce w latach 1989–2007*, [w:] *Państwo i trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, red. M. Rymśza, G. Makowski, M. Dudkiewicz, Warszawa 2007.

² Struktury pośredniczące są tu zdefiniowane jako instytucje stojące między jednostką w ich życiu prywatnym a dużymi instytucjami jako aktorami życia publicznego. Zob. P.L. Berger, R.J. Neuhaus, *To Empower People. From State to Civil Society*, Washington 1996, s. 158.

³ Tamże, s. 157–164.

teoretycznych będzie sprawdzany związek organizacji społeczeństwa obywatelskiego z demokracją i demokratyzacją. Czy NGO-sy są naturalną emanacją społeczeństwa obywatelskiego, czy emanacją systemu politycznego, w którym funkcjonują? Czy podmioty te są w stanie rzeczywiście sprawować funkcję kontrolną wobec podmiotów władzy państwowej? Jakie bariery stoją im na przeszkodzie? Z jednej strony organizacje typu watchdog podlegają stopniowej profesjonalizacji z racji dostosowywania się do logiki gospodarki rynkowej, która jest zorientowana na szybkość i efektywność. Głównie kładzie się tu nacisk na wdrażanie sformalizowanych reguł, które służą większej przejrzystości i rozliczalności, ale jednocześnie powoduje to wzrost pozycji administracji. We wzajemnej współpracy naturalnie rodzą się napięcia i powstają konflikty interesów. Teoretycy wielu dyscyplin naukowych zastanawiają się, na ile partnerstwo między sektorem pozarządowym a sektorem publicznym jest jedynie pozorne, a na ile realnie możliwe. Nawet w dyskusjach praktyków pojawiają się głosy przekonujące o tym, że jedną z podstawowych funkcji trzeciego sektora jest legitymizowanie poczynań instytucji państwa. W takim rozumieniu skuteczność organizacji strażniczych w realizacji zakładanych przez nie celów statutowych jest również podawana w wątpliwość. Dlatego ważne jest, aby z wybranych koncepcji teoretycznych wyprowadzić takie wnioski, które pozwolą nam wskazać na różne czynniki wpływające na skuteczność w funkcjonowaniu watchdogów w większym lub mniejszym stopniu.

Obecnie, z racji członkostwa Polski w Unii Europejskiej i częściowego przejścia przez administrację publiczną sposobów myślenia i procedur właściwych dobremu rządzeniu (ang. *good governance*⁴), znaczenie struktur pośredniczących w pragmatyce

⁴ *Good governance* – ang. dobre rządzenie. W tej koncepcji chodzi głównie o procesy podejmowania i wdrażania dobrych decyzji. Inaczej mówiąc, nie chodzi tu o poprawne decyzje, ale o zagwarantowanie możliwie najlepszego sposobu na podejmowanie tych decyzji. Więcej informacji na stronie www.goodgovernance.org.au (dostęp: 24.05.2015 r.).

rozwiązywania problemów zbiorowych wyraźnie wzrosło. Relacje między sektorem NGO a instytucjami publicznymi zostały bardziej uporządkowane w zakresie kontraktowania usług, współpracy merytorycznej i konsultacji. Stało się tak głównie za sprawą długo negocjowanej ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie. Reformy, które są prowadzone pod hasłem *governance*, zmieniają charakter relacji między instytucjami państwowymi a podmiotami społeczeństwa obywatelskiego w tym sensie, że zakładają deregulację, decentralizację, koordynację i wspólne uzgadnianie priorytetów działań w obszarze spraw publicznych. Państwo i jego administracja dopuściły do głosu zrzeszonych obywateli i zapraszają ich do prowadzenia dialogu dotyczącego dobra wspólnego i sposobów jego budowania. Dialog ten ma być lekarstwem na deficyty demokracji, a mechanizmy partycypacyjne i konsultacje mają budować poczucie wpływu obywateli na politykę publiczną i być narzędziami służącymi do godzenia sprzecznych interesów.

Rozpoczynając od rozważań teoretycznych na temat trzeciego sektora, warto wspomnieć o dwóch paradygmatach, w ramach których mieszczą się wszelkie badania organizacji pozarządowych na świecie. Opierając się na analizie Olafa Corry'ego⁵, wyróżnia się dwie tradycje definiowania tego sektora. Pierwsza z nich jest „ontologiczna” w takim sensie, że próbuje nakreślić jego cechy jako bytu odrębnego od innych sektorów – państwa i biznesu. Zwraca się tu uwagę na dystynktywne cechy organizacji pozarządowych oraz na to, co wyróżnia i charakteryzuje ich funkcjonalność w ramach porządków politycznych, w odmiennych społeczeństwach i różnych okresach historycznych, np. analizuje się różnice między amerykańskim a europejskim modelem trzeciego sektora⁶. Drugie podejście traktuje o organizacjach społecznych w kontekście ich relacji z różnymi aktorami i koncentruje się przede wszystkim na procesach komunikacji pomiędzy podmiotami

⁵ O. Corry, *Defining and theorizing the third sector*, [w:] *Third Sector Research*, ed. R. Taylor, New York 2000, s. 11–12.

⁶ Zob. E. Leś, *Organizacje społeczne. Studium porównawcze*, Warszawa 1998.

władzy a społeczeństwem. Z tego względu pytania badawcze teoretyków zaprezentowane w niniejszym rozdziale koncentrują się nie na tym, czy instytucje społeczeństwa obywatelskiego istnieją, ale na tym, w jaki sposób się stają, jak są rozumiane i definiowane, w jaki sposób zyskują legitymację i jak funkcjonują w różnie rozpatrywanych konfiguracjach.

Analizując zasady funkcjonowania organizacji strażniczych, każdy badacz napotyka szereg nieścisłości związanych z terminologią używaną do opisu badanego zjawiska. Z uwagi na to, że temat rozprawy ma charakter interdyscyplinarny, to pojęcia takie jak organizacja pozarządowa lub non profit, organizacja rzecznicza lub strażnicza mogą mieć nieco inne znaczenie w zależności od ujęcia czy koncepcji. Na przykład w przypadku organizacji strażniczych będziemy się posługiwać jedynie polskim znaczeniem tego słowa, gdyż w terminologii amerykańskiej organizacje te stosują nieco odmienną formę działań – przystosowaną do specyfiki amerykańskich organizacji non profit, znacznie bardziej rozwiniętych niż polskie. I tak np. *advocacy organisations* znaczy dosłownie tyle co „organizacje rzecznicze”, ale w praktyce oznacza nieco innego rodzaju formy działania i struktury organizacyjne niż to się dzieje w przypadku Polski. Tam termin jest często stosowany dość szeroko jako jedna z podstawowych funkcji organizacji pozarządowych w ogóle⁷. Są to organizacje, których głównym celem i podstawową działalnością jest rzecznictwo. Jednak te stanowią jedynie niewielki procent wśród wszystkich organizacji non profit działających w wielu krajach. Większość z nich łączy tę działalność z innymi usługami, które świadczą poszczególnym

⁷ Dzieje się tak m.in. ze względu na małą popularność organizacji *stricte* rzeczniczych. Wnioski zaczerpnięte z organizacji National Center for Charitable Statistics wskazują, że mniej niż 1% wszystkich zarejestrowanych organizacji non profit w Stanach Zjednoczonych w 2010 r. zidentyfikowało rzecznictwo jako podstawowy cel swojej działalności. Zob. M. Almog-Bar, H. Schmid, *Advocacy activities of nonprofit human service organizations: A critical review*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 2014, Vol. 43, No. 1, s. 15.

grupom obywateli⁸. Dlatego niniejsze rozważania terminologiczne będą się mieściły ściśle w polu badawczym rozprawy i koncentrowały na tych polskich terminach, które należy rozszyfrować dla lepszego pogłębienia specyfiki funkcjonowania badanych podmiotów. Oczywiście autorka zgadza się co do tego, że rzecznictwo jest również jedną z funkcji polskich organizacji pozarządowych, ale w naszym ujęciu to pojęcie będziemy traktować jako jedną z metod prowadzenia działań strażniczych, co zostanie dokładniej wyjaśnione w dalszej części niniejszego podrozdziału.

Podstawowym terminem stosowanym w niniejszej pracy jest organizacja strażnicza (*watchdog organisation*). Na potrzeby niniejszej rozprawy autorka proponuje przyjąć następującą definicję: organizacja strażnicza (*watchdog*) to organizacja pozarządowa, która specjalizuje się w sprawowaniu kontroli obywatelskiej nad podmiotami władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, dążąc do systemowych zmian w funkcjonowaniu instytucji państwa. Definicja ta wskazuje na najważniejsze cechy, które czynią daną organizację pozarządową *stricte* strażniczą, a jednocześnie jej ogólny charakter pozwala na szerokie zastosowanie do wielu organizacji, które w swej specyfice pozostają bardzo zróżnicowane wewnętrznie. Jest ona zgodna ze specyfiką systemu demokratycznego państwa, jakim jest Polska. Wspomniane cechy to:

- forma prawna organizacji – jest to organizacja pozarządowa zgodnie z zapisami ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie;
- forma działalności – tutaj jest ona ograniczona do obywatelskiej kontroli instytucji władzy publicznej⁹;
- ramy funkcjonowania – zakres ich działalności określają obowiązujące w danym państwie przepisy prawne. To oznacza,

⁸ S.E. Kimberlin, *Advocacy by nonprofits: Roles and practices of core advocacy organizations and direct service agencies*, „Journal of Policy Practice” 2010, Vol. 9, No. 3–4, s. 165–166, 173.

⁹ Pominięte zostają tutaj sektor prywatny i sektor pozarządowy jako podmiot kontroli.

że są to organizacje „systemowe”, mówiąc inaczej, mogą to być grupy interesu, nacisku, ale nie grupy protestu¹⁰;

- cel – jest nim dążenie do zmian w wybranym obrębie funkcjonowania podmiotów państwa.

Organizacje dobrze przygotowane do tego typu działań, czyli takie, które moglibyśmy uznać za skuteczne, realizują wiele funkcji w społeczeństwie i w procesie kształtowania polityk. Autorzy ekspertyzy *Organizacje strażnicze w Polsce. Stan obecny, wyzwania, perspektywy* wskazują na następujące funkcje organizacji strażniczych¹¹:

- udział w tworzeniu prawa (funkcja ekspercka) – strażnicy są niepodważalnymi ekspertami w obszarach swojego działania, co też wykorzystują bezpośrednio w tworzeniu prawa – gdy są zapraszani na posiedzenia komisji parlamentarnych, gdy biorą udział w wysłuchaniach publicznych i spotkaniach konsultacyjnych w ministerstwach lub składają opinie na temat tworzonej legislacji. Mogą być również ekspertami dla mediów¹²;
- interweniowanie i alarmowanie – poruszanie niepopularnych tematów wobec opinii publicznej, reagowanie na krzywdę jednostki lub grupy, a także na zagrożenia dla systemu demokratycznego czy praw obywatelskich;
- naciskanie i przypominanie – np. o potrzebie wprowadzenia pewnych zmian w prawie, ale mogą to być też działania mające na celu zahamowanie podjęcia pewnych decyzji;

¹⁰ Grupy protestu zostały wyłączone z tej definicji, gdyż w systemach demokratycznych, takich jak Polska, takowe watchdogi praktycznie nie występują.

¹¹ K. Batko-Tołuć, K. Izdebski, *Organizacje strażnicze w Polsce. Stan obecny, wyzwania, perspektywy*, Warszawa 2012, s. 10–12.

¹² Por. K. Batko-Tołuć, *Oddolne inicjatywy obywatelskie w zakresie kontroli społecznej...*, s. 178–179.

- wprowadzanie realnych zmian – najwyraźniejszym tego przykładem są wygrane sprawy sądowe wszczynane przez organizacje strażnicze¹³.

Działalność organizacji strażniczych należy odróżnić od dwóch częściowo podobnych instytucji: grup protestu i grup nacisku. Grupy protestu dążą do zmiany ustalonego porządku, tym samym stając się wobec niego konkurencyjne. Nie są one pełnoprawnymi:

składnikami systemu politycznego – są jego konkurentami. Natomiast organizacje strażnicze wpisują się w demokratyczny porządek prawny i są jego sojusznikami. Funkcjonują one w obrębie systemu i posiadają jego legitymację. Zakres ich działalności jest chroniony prawem konstytucyjnym¹⁴.

Z kolei zorganizowane grupy obywateli instytucjonalizujące się w systemach niedemokratycznych, działające np. na rzecz praw człowieka, mogą stać się grupami protestu ze względu na swoją wrogość do zastanego porządku politycznego¹⁵. W tym sensie organizacje, które są opozycyjne wobec systemu politycznego i prowadzą działalność monitoringową, mogą być jednocześnie grupami protestu.

Bardziej niejednoznaczna sytuacja pojawia się w przypadku próby rozróżnienia organizacji typu *watchdogs* od grup nacisku. Te ostatnie działają w obrębie danego porządku politycznego, i akceptując jego ogólne reguły i procedury funkcjonowania, dążą

¹³ Przykładem takiego działania jest wsparcie redaktora Bohdana Wróblewskiego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Dziennikarz wygrał sprawę, w której pozwał Centralne Biuro Antykorupcyjne za naruszenie prawa do prywatności, tajemnicy komunikowania się i tajemnicy dziennikarskiej. Zob. *Pożyczanie billingów naruszyło dobra osobiste dziennikarza*, www.hfhr.pl z dn. 26.04.2012 (dostęp: 19.06.2015 r.).

¹⁴ J.R. Stempień, *Organizacje strażnicze – biała plama trzeciego sektora w Polsce?*, [w:] *Spółczesność obywatelskie. Między ideą a praktyką*, red. A. Kościński, W. Misztal, Warszawa 2008, s. 293.

¹⁵ R. Brett, *The role and limits of human rights NGOs at the United Nations*, „Political Studies” 1995, Vol. 95, No. 1, s. 106–107.

do wprowadzenia lub zahamowania czy zaniechania konkretnych decyzji politycznych – korzystnych lub niekorzystnych dla nich samych. Wydaje się, że watchdogi mogą być też grupami nacisku, np. wymuszać zmiany w prawie o dostępie do informacji publicznej. Jedną z różnic między nimi polega jednak na tym, że grupy nacisku to również grupy interesu reprezentujące wyłącznie swoich członków czy obywateli konkretnych kategorii (np. związku zawodowego), podczas gdy cechą organizacji strażniczych pozostaje często bezinteresowność (obrona praw jako idea sama w sobie). Dlatego pojęcie grupy nacisku wydaje się pojęciem szerszym od działalności strażniczej. W dodatku nie każda organizacja pozarządowa, która zajmuje się monitorowaniem życia publicznego, musi zajmować się również naciskiem. Może ona gromadzić, przetwarzać i przekazywać informacje do mediów, które to przejmują zadanie wywierania nacisku¹⁶.

Integralną częścią strażnictwa jest rzecznictwo, czyli działanie na rzecz określonej zmiany. Tak jak zostało wspomniane na wstępie pracy, rzecznictwo należy rozumieć jako jedną z metod prowadzenia działań strażniczych. Jak możemy się dowiedzieć z publikacji organizacji pozarządowej Sieć Obywatelska Watchdog Polska, której misją jest działanie na rzecz rozwoju watchdogów w Polsce:

Rzecznictwo może być „szerokie” – czyli działające ogólnie na rzecz jakiejś zmiany postaw administracji publicznej i obywateli. Na przykład przeciwko przemocy wobec kobiet, albo na rzecz dostępu do informacji publicznej. Rzecznictwo strategiczne z kolei, to takie, gdzie padają konkretne postulaty zmiany prawa, czy konkretnych decyzji władz publicznych. To ostatnie jest najbardziej popularną formą rzecznictwa występującą w toku realizacji projektów strażniczych – najczęściej dotyczą one tylko jakiegoś wycinka szerszego zagadnienia: nie prawa zwierząt jako całość tylko np. warunki zwierząt na dużych farmach, ochrona dzikich

¹⁶ Dyskusja nad odróżnieniem watchdogów od grup nacisku nie została do tej pory rozstrzygnięta przez badaczy. Zob. J.R. Stempień, dz. cyt., s. 294.

zwierząt w województwie podlaskim itp. [...] Pamiętajmy, że przeprowadzony monitoring dostarcza argumentów, których użyjemy w toku działań rzeczniczych. Im lepiej przeprowadzony monitoring, tym lepiej jesteśmy wyposażeni w rzeczowe i konkretne argumenty za potrzebą wprowadzenia zmian. Rzecznictwo jest działaniem obliczonym na rozpowszechnienie wyników monitoringu i zwrócenie uwagi na występujące problemy. Najważniejszym jego celem jest jednak dążenie ku zmianie¹⁷.

Można wyróżnić trzy zasadnicze kategorie rzecznictwa¹⁸:

- 1) działania prawne – praktyczne wykorzystanie instrumentów prawnych w celu wywołania pewnej zmiany, ukarania sprawców zaistniałej nieprawidłowości czy edukacji obywatelskiej. Przykładami mogą być udział organizacji pozarządowej w postępowaniu administracyjnym, składanie skarg i wniosków czy litygacja strategiczna¹⁹;
- 2) działania polityczne – nawiązywanie różnego rodzaju współpracy z politykami i urzędnikami na różnych szczeblach samorządu lub oddziaływanie na rząd – bezpośrednio lub za pomocą innych organizacji, np. ONZ, Rady Europy. Nie należy tych działań mylić z lobbieniem²⁰;

¹⁷ K. Batko-Tołuć, *Czym jest rzecznictwo?*, www.archiwum.watchdogportal.pl (dostęp: 19.06.2015 r.).

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Litygacja strategiczna to szczególnego rodzaju działania prawne nakierowane na interes publiczny. W praktyce oznacza to wszczynanie postępowania lub przystępowanie do toczącego się postępowania, zwykle przed sądem, w celu kształtowania systemu prawnego poprzez precedensowy charakter rozstrzygnięcia sądu w takim postępowaniu, zmianę prawa lub istotną zmianę praktyki stosowania prawa. Litygowanie w dużej mierze ma na celu likwidację błędnych interpretacji przepisów prawa. Prekursorem tego typu działalności rzeczniczej w Polsce jest Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Zob. *Litygacja strategiczna*, www.archiwum.watchdogportal.pl (dostęp: 19.06.2015 r.).

²⁰ Lobbying to systematyczne nieformalne działania zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy państwowej w czyimś określonym interesie.

- 3) działania społeczne – wszelkie inne zorganizowane działania mające na celu wywarcie nacisku na decydentów lub zmianę świadomości wśród obywateli tak, aby rozwiązać zdiagnozowane problemy. Mogą to być debaty, akcje protestacyjne, petycje i inne formy obywatelskiego uczestnictwa.

Należy dodać, że najlepszą formą rzecznictwa jest umiejętnie wykorzystywanie wielu wymienionych działań razem. Zaprezentowane trzy kategorie z pewnością nie wyczerpują wszystkich dostępnych zasobów rzecznictwa, jednak pokazują, na jakich głównych obszarach działań się ono koncentruje. Istotne jest, że wszelkiego rodzaju wymienione aktywności są ściśle związane z kooperacją i współpracą. Niemniej jednak samo pojęcie rzecznictwa jest mało precyzyjnie wyjaśnione przez praktyków i często myłone z lobbieniem czy stosowane zamiennie z innymi metodami prowadzenia działań strażniczych, takimi jak monitoring.

Zagadnienie monitoringu pojawia się stosunkowo najczęściej w pracy watchdogów. Jest to nic innego jak systematyczne zbieranie informacji i ich upublicznianie. Monitoring musi być zaplanowany, usystematyzowany i prowadzony według przyjętej metodologii²¹. W samym zbieraniu informacji organizacje watchdogowe posługują się technikami takimi jak w naukach społecznych – obserwacją uczestniczącą, analizą dokumentów, wywiadami kwestionariuszowymi bądź zogniskowanymi²². W przeciwieństwie do badań społecznych monitoring:

ma na celu wpłynięcie na zmianę związaną z obserwowanym zjawiskiem. Nie znaczy to, że badania społeczne nie wywołują często podobnego efektu, jednak

W polskim prawie tego typu działalność podlega obowiązkowej rejestracji i prowadzona jest przez instytucje zajmujące się tym zawodowo. Zob. A. Kubiak, *Lobbing w polskim prawie i praktyce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2013, t. 16, nr 1, s. 131–144. Por. M. Almog-Bar, H. Schmid, dz. cyt., s. 15.

²¹ M. Nowicki, M. Chodkowski, Z. Fialova, dz. cyt., s. 13–15.

²² K. Batko-Tołuć, *Monitoring – metoda prowadzenia działań strażniczych*, www.archiwum.watchdogportal.pl (dostęp: 19.06.2015 r.).

o ile badacz stara się opisać rzeczywistość taką jaka jest, to osoba prowadząca monitoring jest świadoma swego oddziaływania i ma intencję zmieniania rzeczywistości²³.

Podstawową sprawą, którą należy rozróżnić, jest fakt, że każda organizacja strażnicza jest w pewnym sensie rzecznicza, ale nie każda organizacja rzecznicza jest strażnicza. Z kolei każda organizacja strażnicza i każda organizacja rzecznicza jest jednocześnie organizacją pozarządową zgodnie z rozumieniem tego terminu w ustawie o pożytku publicznym i wolontariacie²⁴. Relację tę pokazuje wykres nr 1. Schemat celowo został ujęty w formie koła o równych proporcjach. Wynika to głównie z tego, że obecny stan badań nie pozwala na obiektywne oszacowanie rzeczywistej liczby organizacji rzeczniczych oraz organizacji strażniczych. Można przypuszczać, że rzecznictwo jest dość powszechną formą, a nawet jedną z rzeczywistych funkcji organizacji pozarządowych, podczas gdy strażnictwo stanowi nadal niewielki procent wszystkich działań rzeczniczych. Poniższy wykres pokazuje relację, jaka zachodzi między różnymi organizacjami pozarządowymi. Warto jednak pamiętać, że w świecie rzeczywistym występują jeszcze inne różnego rodzaju organizacje, które mogą być strażnicze, nie będąc tym samym organizacją pozarządową zarejestrowaną w KRS. Wśród nich mogą być grupy nieformalne, np. ruchy miejskie, lokalni blogerzy czy media obywatelskie sprofilowane pod działalność kontrolną. Nie są one ujęte w przyjętym polu badawczym, zatem nie są też pokazane na wykresie.

²³ Tamże.

²⁴ Artykuł 3 wspomnianej ustawy stanowi, że są to: „niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia”. W tych ramach prawnych mieszczą się też podmioty takie jak związki zawodowe, jednostki organizacyjne Kościoła katolickiego, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego (np. spółdzielnie socjalne), jednostki innych Kościołów i wyznań, partie polityczne, organizacje pracodawców i inne niesklasyfikowane organizacje społeczne, np. Polski Czerwony Krzyż.

WYKRES NR 1

Relacja między organizacją strażniczą a organizacją rzeczniczą i wszystkimi organizacjami pozarządowymi

Źródło: opracowanie własne.



Inną kategorią, której wyjaśnienie jest niezbędne do rozwiązania podjętego problemu badawczego, jest pojęcie skuteczności. Jeśli przyjmiemy, że działanie to wszelkie powodowanie zmian, to oceną tych zmian z punktu widzenia sprawności zajmuje się nauka zwana prakseologią²⁵. Czym zatem jest skuteczność w ujęciu prakseologicznym? Skuteczne jest takie działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel²⁶. Przy bardziej dogłębnej analizie okazuje się, że skutecznie postępuje także ta osoba czy organizacja, która swoim działaniem umożliwia lub ułatwia osiągnięcie celu, mimo że go nie osiągnęła. Jak wynika z powyższej definicji, za skuteczny można uznać nie tylko rezultat, lecz także proces, który prowadzi do zaplanowanych wyników. Dlatego można stwierdzić,

²⁵ Wśród jej twórców w literaturze przedmiotu wymienia się m.in. Tadeusza Kotarbińskiego. W ujęciu naszego rodaka sprawność działania może być ujmowana zarówno jednopodmiotowo, jak i grupowo. Wykorzystanie tej nauki znajduje swoje wdzięczne odzwierciedlenie w teorii organizacji i zarządzania. Tutaj jest ona wykorzystywana głównie do opisu całości organizacji, działań ludzi i ich wpływu na sprawność w osiąganiu celów (w tym realizacji misji danego podmiotu). Koncepcja prakseologiczna w teorii organizacji i zarządzania zawiera postulat, aby wszystkie części organizacji zapewniały jej powodzenie. Istnieje też założenie o potrzebie dokładnego formułowania celów jako warunku koniecznym do skutecznego działania. Mówi się też o szczególnie ważnym zagadnieniu heterogonii celów. Polega ono na tym, że w trakcie realizacji pewnych zamierzeń powstają sytuacje rodzące nowe cele, nieprzewidziane w chwili planowania działania. W tej sytuacji osoba, która staje przed zamiarem ich realizacji, tworzy jednocześnie nowe cele. Zob. A. Bednarski, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Toruń 2001, s. 95.

²⁶ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1965, s. 113.

że jeśli zamierzone cele zostały chociaż w pewnym stopniu osiągnięte, to możemy mówić tutaj o skuteczności działań. Natomiast nieskuteczny jest wszelki i tylko taki czyn, który „ani nie osiąga celu, ani jego osiągnięcia nie umożliwia, ani nie ułatwia – słowem co celu nie przybliża”²⁷. Czyli taki czyn, który nie ułatwia osiągnięcia celu, można uznać co najwyżej za obojętny, jednak nie za nieskuteczny.

Cechą charakterystyczną pojęcia skuteczności jest jego stopniowalna lub niestopniowalna natura. Skuteczność jest niestopniowalna, gdy sam cel danego działania jest również niestopniowalny, czyli taki, który musi zostać spełniony w całości. Przykładem może być akt zawarcia małżeństwa czy zwrot książki w bibliotece. W tym przypadku skuteczne będzie tylko to, co zostało w pełni zrealizowane. Z punktu widzenia niniejszej rozprawy bardziej interesująca wydaje się jednak stopniowalność skuteczności. Może ona mieć taki charakter, jeśli sam cel jest stopniowalny, a działania zmierzają do osiągnięcia możliwie jak największego, względnie optymalnego, stopnia realizacji, np. przy ogrzewaniu mieszkania czy podlewaniu ogródka. Zatem badając organizacje strażnicze, będziemy analizować, czy dane działania są oceniane jako bardziej czy mniej skuteczne, a w jakich przypadkach – kompletnie nieskuteczne. Pojęcie kompletnej nieskuteczności jawi się tutaj jako tautologia, ale w praktyce oznacza, że gdybyśmy umiejscowili jakąś organizację strażniczą na kontinuum skali skuteczności od 0 do 10, to za coś kompletnie nieskutecznego uznalibyśmy działanie znajdujące się przy cyfrze 0. Z pewnością taka sytuacja może się w praktyce w ogóle nie wydarzyć, jednak pojęcie to jest użyteczne do porównywania działań mniej skutecznych z tymi bardziej efektywnymi.

Skoro już używamy zamiennie pojęcia skuteczności z efektywnością, to warto wyjaśnić, na czym polega zasadnicza różnica między nimi i w jakim przypadku możemy sobie pozwolić na traktowanie ich równorzędnie. Efektywność (z ang. *efficiency*) to nic innego jak stosunek wyników do poniesionych nakładów.

²⁷ Tamże, s. 114.

Jest to więc pojęcie bliskie ekonomiczności. Ta z kolei oznacza iloraz, czyli stosunek cenności wyniku użytecznego do cenności kosztów²⁸. W przeciwieństwie do efektywności i ekonomiczności skuteczność jest pojęciem nieekonomicznym zarezerwowanym do scharakteryzowania projektu lub przedsięwzięcia, które mają osiągnąć zamierzony skutek. Działanie efektywne wymaga, aby korzyść netto z jego podjęcia, tj. po potrąceniu kosztów, była możliwie jak najwyższa. Zatem coś, co można uznać za skuteczne (dokonane), niekoniecznie musi być efektywne, a tym bardziej ekonomiczne. Istotę skuteczności trafnie ujął Miłosz Mróz, który stwierdził, że skuteczność to:

sprawdzenie, czy nasze działania dały nam oczekiwane rezultaty. Przed wdrożeniem działań, zawsze mamy w stosunku do nich jakieś oczekiwania. Poziom spełnienia tych oczekiwań to nic innego jak skuteczność. A czym są powyższe oczekiwania? W odniesieniu do problemu, będzie nimi poziom rozwiązania problemu, zabezpieczenia procesu przed wystąpieniem ponownie tego samego i/lub podobnego problemu. Czyli skuteczność równa się poziomowi spełnienia oczekiwań, poziomowi realizacji założonego planu²⁹.

Powyższe rozważania terminologiczne mają na celu pokazanie pewnych niejednoznaczności w rozumieniu kluczowych pojęć występujących w niniejszej rozprawie. Ich analiza jest niezbędna do tego, aby świadomie się nimi posługiwać w dalszych częściach pracy i wiedzieć, kiedy można sobie pozwolić na ich zamienne stosowanie, np. co do organizacji strażniczych, które jednocześnie są organizacjami rzeczniczymi. Dzięki temu będziemy również wiedzieć, co dokładnie mamy na myśli, gdy piszemy o organizacjach

²⁸ K. Piłejko, *Prakseologia – nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa 1976, s. 141, 199.

²⁹ M. Mróz, *Czym jest skuteczność, a czym efektywność działań*, www.4pm.pl z dn. 2.09.2013 (dostęp: 20.06.2015 r.).

monitorujących, które też jednocześnie są podmiotami typu *watchdogs* NGOs. Należy z całą tego konsekwencją przyjmować fakt, że istniejące definicje organizacji strażniczych są nadal mało precyzyjne i nie ujmują w całości istoty rzeczy. Dlatego tak ważne jest umiejętne rozróżnianie, kiedy mamy do czynienia z *watchdogami*, a kiedy z organizacją rzeczniczą, grupą nacisku czy z grupą protestu. Należy również pamiętać, że często w pracy będziemy się odnosić do organizacji pozarządowych jako takich. Każdy *watchdog*, czyli organizacja kontrolująca instytucje władzy publicznej, jest tutaj traktowany jako podmiot pozarządowy, zarejestrowany w polskim KRS i działający na podstawie zapisów ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie. Gdy mówimy o organizacjach pozarządowych, czy jeszcze szerzej o trzecim sektorze, mamy na myśli głównie fundacje i stowarzyszenia, a nie wszystkie podmioty trzeciego sektora. Podobnie rzecz się ma w przypadku skuteczności. Kiedy w niniejszej rozprawie będzie mowa o działaniach efektywnych, to należy przez to rozumieć jednocześnie działania uznane za skuteczne.

2. Krytyczna analiza współczesnych kierunków badań nad skutecznością organizacji rzeczniczych, w tym strażniczych

a) Współczesne badania amerykańskie nad organizacjami rzeczniczymi

We współczesnej literaturze światowej na temat organizacji działających nie dla zysku dużo miejsca poświęca się na rozważania nad skutecznością ich działalności. Począwszy od lat 60. XX w. powstają liczne prace badawcze oraz podręczniki wskazujące na metody mierzenia efektywności w szeroko pojętym trzecim sektorze. Na świecie zdążyły się już wyspecjalizować ośrodki badawcze i szkoleniowe zajmujące się tym zagadnieniem, specjalne kursy online czy uniwersyteckie szkoły letnie. W Polsce dopiero od początku lat 90. zaczyna się mówić o tym, w jaki

sposób należy rzetelnie oceniać jakość działań organizacji pozarządowych i rozliczać je z efektów ich działań³⁰. Warto przyrzeć się zatem bliżej wybranym koncepcjom powstałym na Zachodzie w ostatnich kilkudziesięciu latach, dotyczącym zagadnienia skuteczności w działalności organizacji rzeczniczych lub bardziej ogólnie – organizacji non profit.

Amerykańscy badacze skuteczności organizacji non profit Robert D. Herman i David O. Renz³¹ na podstawie przeprowadzonych badań jakościowo-ilościowych z lat 1993–2000 oraz przeglądu ówczesnej literatury wyprowadzili dziewięć tez, które stanowią wnioski z tych badań. Z pewnością pomagają one dogłębniej zrozumieć specyfikę badań nad mierzeniem skuteczności organizacji typu non profit. Zwykle badacze oceniają taką skuteczność w zależności od stopnia, w jakim organizacje realizują swoje cele. Z perspektywy zdrowego rozsądku takie podejście jest bardzo atrakcyjne – przecież większość ludzi chce dołączyć do organizacji non profit, aby realizować ich misje. Jednak podczas gdy cele te są realizowane, wśród badaczy pojawia się poczucie, że często jest to niewystarczająca przesłanka, aby pomóc zrozumieć zawiłości rzeczywistego życia organizacji pozarządowych. Dlatego Herman i Renz postanowili zweryfikować szczegółowe pytania badawcze, w tym m.in.: czy organizacja jest naprawdę skuteczna, jeśli realizuje swoje cele w ciągu roku, ale jej członkowie nagle muszą ją zamknąć, ponieważ nie udało się zyskać odpowiednich funduszy na dalszą działalność? Czy jest skuteczna, jeśli realizuje swoje cele tylko dlatego, że są one bardzo łatwe do zrealizowania? Jak skuteczna jest organizacja, która wyznacza cele będące bez znaczenia dla potrzeb jej klientów? W rzeczywistości

³⁰ Patrz podrozdział poświęcony polskim badaniom nad skutecznością organizacji strażniczych.

³¹ R.D. Herman, D.O. Renz, *Nonprofit Organizational Effectiveness: Practical Implications of Research on an Elusive Concept. An Occasional Paper Issued by the Midwest Center for Nonprofit Leadership*. Retrieved November 21, 2006, www.bloch.umkc.edu (dostęp: 9.06.2015 r.).

efektywność NGO/NPO³² jest bardziej skomplikowana, niż to się może wydawać. Tezy wypracowane w ciągu tych kilku lat są następujące:

1. Efektywność organizacji non profit jest zawsze kwestią porównania.

Podstawy porównania mogą być różne, np.: organizacja w latach poprzednich, podobne organizacje lub idealny model. Wybór podstawy porównania musi być przeprowadzony z namysłem i ze starannością. A podstawy porównania są kluczowym (choć czasem ukrytym) elementem definicji efektywności.

2. Efektywność organizacji typu non profit jest wielowymiarowa. Generalnie większość teorii, jak również wiele technik oraz badań empirycznych na temat organizacji non profit, opiera się na przekonaniu, że podmioty te powinny spełniać kilka kryteriów, według których mogą oceniać ich skuteczność. Te kryteria często są niezależne od siebie. Perspektywa, że skuteczność organizacji non profit jest powszechnie uważana za wielowymiarową, ma oczywiście zasadnicze znaczenie dla teorii, badań i praktyki. Jednym z kluczowych wniosków jest to, że efektywności organizacji non profit nie można ocenić za pomocą jednego wskaźnika. Dlatego modele skupiające się na maksymalizacji jednego z komponentów efektywności (nadwyżki, wzrost przychodów, saldo funduszu itp.) są niewystarczające. Można było również doszukać się takich niewłaściwych przypadków, w których efektywność programów utożsamiano z efektywnością organizacyjną. Nawet zwolennicy oceny wyników programów powinni uznawać swoje granice w tym zakresie.

3. Rady dyrektorów dokonują zmian w skuteczności organizacji non profit, ale nie jest jasne, jak to robią³³.

³² NGO/NPO – ang. *Non Governmental Organizations / Non Profit Organizations* – organizacje pozarządowe i organizacje non profit.

³³ Ciz, *Theses on nonprofit organizational effectiveness*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 1999, Vol. 28, No. 2, s. 113–116.

Liczne badania, każde z wykorzystaniem różnych rodzajów organizacji non profit i różnych sposobów rozumienia i pomiaru efektywności organizacyjnej i członków zarządów, udokumentowały związek pomiędzy skutecznością organizacji a efektywnością ich liderów. Często zakłada się w nich, że skuteczność organizacji jest implikowana przez skuteczność liderów. Jednakże do tej pory tylko jedno badanie przynosi dowody na poparcie tego twierdzenia. Autorzy dostarczają też dodatkowych informacji na ten temat. Ich badania wykazały silną korelację pomiędzy oceną efektywności członków zarządów czy kierowników danej organizacji a oceną jej ogólnej skuteczności. Obecnie nie ma jednak dowodów opisujących, który element, zarząd czy organizacja, powoduje te zmiany.

4. Efektywność organizacji typu non profit jest konstruktem społecznym³⁴.

Wyniki własnych badań autorów też wzmacniają przekonanie, że pojęcie skuteczności jest konstruktem społecznym. Oznacza to, że efektywność zaistnieje wtedy, kiedy kluczowi interesariusze stwierdzą, że ona istnieje. Nie ma jednej, obiektywnej rzeczywistości, która wskazywałaby, kiedy mamy do czynienia z zaistnieniem tego pojęcia. Ta perspektywa może wiele podważyć, ponieważ ci interesariusze chcą, aby każdy mógł w taki sam sposób obiektywnie zobaczyć, zmierzyć i zrozumieć efektywność. To nie jest takie proste. Naukowcy z Kansas City zdają sobie sprawę, że to podejście podważa wiele branych za pewnik założeń o świecie społecznym. Niemniej jednak w wielu częściach świata społecznego coś jest uznawane za prawdziwe tylko dlatego, że ludzie w to uwierzyli i działają w sposób zgodny z tą rzeczywistością. Niektórzy naukowcy twierdzą, że takim konstruktem jest np. pojęcie rasy. Oczywiście sprawia to, że konstrukty społeczne postrzegane jako realne stają się w konsekwencji realne.

³⁴ Zob. ciż, *Multiple constituencies and the social construction of nonprofit organization effectiveness*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 1997, Vol. 26, No. 2, s. 185–206.

W świecie organizacji nienastawionych na zysk są sprawozdania roczne, raporty z realizacji projektów, wizyty fundatorów w terenie, opowieści prezesów kierowane do członków zarządu, grantodawców i innych. Działania te są niczym, dopóki ktoś ich nie nazwie lub nie zinterpretuje. Oznacza to, że nie są one istotne, dopóki ktoś nie wytworzy oceny ich skuteczności i nie skorzysta z nich lub nie będzie działał na podstawie tych osądów. Wszyscy interesariusze mają prawo nazywać, co jest skuteczne, a co nie, jednak zawsze pewna grupa będzie miała większą wiarygodność lub większy wpływ od innych. Ponadto zweryfikowano, że różne zainteresowane strony, które oceniały ten sam podmiot typu non profit, bardzo często nie zgadzały się co do kwestii skuteczności.

5. Im efektywniejsze NGO-sy, tym bardziej są skłonne do stosowania właściwych praktyk zarządzania³⁵.

Potwierdziły to badania, jednak teza ta nie działa w drugą stronę: stosowanie dobrych praktyk w dziedzinie zarządzania nie powoduje, że organizacja może być z założenia uznana za skuteczną. Nie ma uzasadnionego powodu, aby uznać wielkość lub wzrost wielkości za czynnik warunkujący efektywność, pomimo to niektóre zainteresowane strony uznają to za istotny wyznacznik w ocenie. Dla badaczy inne pytanie staje się bardziej atrakcyjne, mianowicie: czy organizacje, które zwiększają stosowanie prawidłowych technik zarządzania, stają się bardziej skuteczne w ocenie interesariuszy? Otrzymane wyniki kwestionują zasadność określania najlepszymi praktykami zarówno tych organizacyjnych rozwiązań, jak i innych usprawnień w sferze przywództwa. Sugerują, że należy zakwestionować założenie, że istnieje jeden najlepszy sposób zarządzania pracami zarządu lub całą organizacją. Mimo to obecna fascynacja przyjmowaniem najlepszych praktyk jest zgodna ze szkołą instytucjonalnej teorii organizacji. Przewiduje ona, że instytucje mogą imitować lub wdrażać zatwierdzone procedury jako sposób osiągnięcia lub utrzymania swojej

³⁵ Ciż, *Theses on Nonprofit...*, s. 116–118.

zasadności, zwłaszcza gdy istnieje niepewność co do metod osiągnięcia korzystnych wyników lub gdy są one trudne do zmierzenia.

6. Roszczenia o najlepsze praktyki dla organizacji non profit i technik zarządzania organizacjami pozarządowymi uzasadniają ich krytyczną ocenę³⁶.

W ostatnich latach pojęcie najlepszych praktyk stało się czymś w rodzaju Świętego Graala dla organizacji non profit poszukujących metod na zwiększenie skuteczności. Jednak, jak sugerują autorzy też, do obietnic najlepszych praktyk należy podchodzić ze sceptycyzmem. Wiele publikacji, których autorzy twierdzą, że oferują „najlepsze praktyki” dla NGO lub zarządzania, w wielu przypadkach nie ma podstaw do takich twierdzeń. Praktyki, które sprawdzają się w jednej organizacji, nie muszą się przyjąć w innej. Dlatego zaleca się stosowanie terminu „obiecujące praktyki” opisującego studia przypadków, które są godne rozważenia i za każdym razem potrzebne do przemyślenia w kontekście konkretnego podmiotu.

7. Pomiar efektywności NGO, który uwzględnia badanie reakcji interesariuszy, może być rozwiązaniem problemu oceny ich efektywności z punktu widzenia różnych grup interesariuszy³⁷.

W badaniach autorzy stwierdzili, że w przypadku wszystkich grup interesariuszy ich reakcje były ściśle powiązane z ich ocenami na temat efektywności organizacji. Zatem badanie reakcji interesariuszy może być pożytecznym wskaźnikiem skuteczności. To proste narzędzie może być również stosowane przez liderów NGO jako jeden ze sposobów oceny sądów różnych interesariuszy co do skuteczności ich własnej organizacji.

8. Ważne jest, aby widzieć różnice w różnych typach organizacji non profit, aby móc dokonać postępu w zrozumieniu praktyk, taktyk i strategii, które prowadzą je do skuteczności³⁸.

³⁶ Ciż, *Nonprofit Organizational Effectiveness: Practical Implications...*

³⁷ Tamże.

³⁸ Tamże.

Organizacje pozarządowe w USA obejmują podmioty bardzo odmienne od siebie pod względem działalności, wielkości, zakresu działań i innych cech. Jedyne wspólne cechy to fakt, że działają nie dla zysku i że w większości przypadków otrzymują wsparcie finansowe ze środków publicznych. Badania amerykańskie kładą nacisk na sprawdzenie, czy mogą istnieć różnice w ocenie skuteczności organizacji charytatywnych. Organizacje takie mają dochody pochodzące głównie z darowizn, podczas gdy organizacje komercyjne czerpią środki głównie z uzyskanych przychodów związanych z realizacją misji. Niezbędne są dalsze badania w tym zakresie³⁹.

9. Organizacje non profit coraz częściej działają w ramach sieci dostarczania usług. Dlatego efektywność sieci staje ważnym predykatem do badań nad skutecznością organizacyjną⁴⁰.

Nacisk na efektywność organizacji nienastawionych na zysk może łatwo doprowadzić do wniosku, że wyłącznie sama organizacja tworzy swą skuteczność. Jednakże w wielu aspektach postrzegana efektywność organizacji zależy od skuteczności innych organizacji i ludzi, z którymi jest połączona. Trzeba przeprowadzić jeszcze wiele badań, aby zweryfikować tę tezę.

Powyższe tezy są aktualnie powszechnie wykorzystywane przez naukowców jako pewna inspiracja i propozycja do prowadzenia pogłębionych badań⁴¹. Należy jednak pamiętać, że wynikają one ze specyfiki organizacji amerykańskich, dlatego jeśli chce się je wykorzystywać na gruncie polskim, należy je rozważyć

³⁹ Argument ten jest aplikowalny również na grunt naszego kraju. Polscy badacze organizacji pozarządowych często mają problem z opisem i klasyfikacją podmiotów do badań ze względu na ich wewnętrzną skomplikowaną specyfikę. Organizacje strażnicze, podobnie jak ochotnicze straże pożarne, również są określane jako „biała plama” trzeciego sektora w Polsce. Zob. J.R. Stempień, dz. cyt., s. 288–304.

⁴⁰ R.D. Herman, D.O. Renz, *Nonprofit Organizational Effectiveness: Practical Implications of Research on an Elusive Concept...* (dostęp: 9.06.2015 r.).

⁴¹ Zob. E.A. Taysir, N.K. Taysir, *Measuring effectiveness in nonprofit organizations: An integration effort*, „Journal of Transnational Management” 2012, Vol. 17, No. 3, s. 222–224.

przeanalizować pod kątem specyfiki rodzimego trzeciego sektora. Wnioski te opierają się na wszystkich organizacjach działających nie dla zysku – wśród nich mogą być np. uczelnie wyższe, szpitale czy partie polityczne. Są to zupełnie odmienne podmioty niż niezależne organizacje specjalizujące się w dziedzinie kontroli obywatelskiej administracji publicznej. Zatem badacz powinien podchodzić do nich z rozwagą.

Jak wskazują Herman i Renz⁴², organizacja może być skuteczna w jednej sferze działalności, ale nieskuteczna jako organizacja w ogóle, np. organizacja pozarządowa może mieć silną grupę zarządzającą projektem i duży wpływ swych działań „w terenie”, ale słabe przywództwo i zarządzanie finansowe w centrali. Organizacja pozarządowa może mieć też wysoko wyspecjalizowanych członków zarządu i bardzo skuteczny fundraising, ale niewielki wpływ na zmiany społeczne w danej dziedzinie. W zależności od przyjętej metody ewaluacji zarówno organizacje z pierwszego, jak i drugiego przykładu mogą być uważane za skuteczne. Niektóre, ale niekoniecznie pokrywające się wskaźniki skuteczności wyłaniające się z badań nad NGO/NPO to wpływ projektu (*project impact*), efektywność finansowa (*financial efficiency*), skuteczność zarządcza (*managerial effectiveness*), efektywność zespołu (*board effectiveness*) oraz efektywne wykorzystanie partnerstw i sieci (*effective use of partnerships and networks*). Autorzy podkreślają wspólnie, że skuteczność jest zależna od kontekstu.

Przesunięcie w kierunku podejścia wielowymiarowego jest widoczne także w doskonale znanej w USA organizacji Charity Navigator⁴³, która podjęła wysiłki w celu zmiany swojego systemu ocen efektywności organizacji non profit. Charity Navigator łączy metody ilościowe z jakościowymi – analizuje obecnie, w jaki sposób wpływ lub reputacja mogą być wykorzystane do uzupełnienia

⁴² R.D. Herman, D.O. Renz, *Theses on nonprofit organizational effectiveness...*, s. 107–126.

⁴³ Charity Navigator jest dużą, niezależną amerykańską organizacją non profit, która ocenia organizacje charytatywne w Stanach Zjednoczonych. Zob. www.charitynavigator.org (dostęp: 9.06.2015 r.).

wąskich wskaźników finansowych. Nowy system oceny oparty jest na trzech głównych komponentach: kondycji finansowej, odpowiedzialności i przejrzystości. Celem modeli wielowymiarowych w badaniach nad skutecznością jest stworzenie takiego systemu oceny, który: „jest prostszy i bardziej dostępny, a nie bardziej skomplikowany”⁴⁴. Aby taki model był powszechnie wykorzystywany w praktyce, musi być też „prosty w obsłudze”, a na tę chwilę nastęrcza to wielu trudności i wyzwań samym badaczom, głównie jeśli chodzi o pomiar danych empirycznych. Dlatego też wiedza na ten temat jest jeszcze zbyt specjalistyczna i mało rozwinięta, aby można było ją promować w większości organizacji pozarządowych w Polsce.

Niniejsze koncepcje pozwalają wyprowadzić trzy kluczowe wnioski na temat badań nad skutecznością organizacji pozarządowych. Po pierwsze, jak wynika z przytoczonej literatury teoretycznej, wszelkie próby wskazania uniwersalnych wskaźników skuteczności nie są szczególnie użyteczne. Zależne są bowiem od specyfiki danej organizacji i szerszego kontekstu. Po drugie, nadal brakuje empirycznego potwierdzenia wielu tez postawionych przez badaczy zajmujących się tą tematyką. Po trzecie, termin „skuteczność” jest stosowany obecnie na zbyt wiele sposobów. Aby stał się on użytecznym konstruktem do badań, skuteczność należy za każdym razem dokładnie zoperacjonalizować. Wśród badaczy nie ma zgody co do tego, która z metod badawczych jest tutaj najlepsza, ale jedno jest dla nich pewne: jedna metoda jest zawsze niewystarczająca. Podobnie jak z teoriami, na których metodologia się osadza – badacze polecają korzystać z kilku różnych podejść teoretycznych wywodzących się z odmiennych dyscyplin badawczych⁴⁵.

⁴⁴ A. Ebrahim, *Accountability myopia: losing sight of organizational learning*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 2005, Vol. 34, No. 1, s. 70.

⁴⁵ R.D. Herman, D.O. Renz, *Theses on nonprofit organizational effectiveness...*, s. 107–126.

Cechą większości artykułów literatury światowej na temat skuteczności NGO/NPO jest brak analizy empirycznej. Sugeruje to, że większość prac naukowych na temat skuteczności koncentruje się na pogłębianiu teorii i kompozycji programu badań, a nie na dowodach empirycznych. Dodatkowo wiele artykułów z zastosowaniem metodologii jakościowej opiera się na słabo rozwiniętych studiach przypadków i niepotwierdzonych danych zamiast na skrupulatnej pracy analitycznej. Brak weryfikacji empirycznej (w obu środowiskach – akademików oraz praktyków) powoduje, że przydatność literatury z zakresu efektywności organizacji pozarządowych jest ograniczona. Znaczna część teorii i artykułów, które zostały tu przywołane, jest dość ciekawa i potencjalnie bardzo cenna. Jednak, aby można było mówić o rozwoju użyteczności tej dziedziny, jak również jej praktycznej strony, literatura naukowa na temat skuteczności powinna zawierać analizy bardziej empiryczne.

b) Wykorzystanie teorii agencji w badaniach nad organizacjami strażniczymi

Teorią, która zyskała uznanie głównie na gruncie nauk ekonomicznych, ale również politologicznych, jest tzw. teoria agencji (*Agency theory*). W literaturze obcojęzycznej rozwija się ona od lat 70. XX w. w dziedzinach takich jak ekonomia, księgowość, zarządzanie, marketing, nauki polityczne i prawne, socjologia czy zachowania w organizacji⁴⁶. W Polsce istnieje co prawda wiele publikacji na ten temat, ale dotyczą one wybranych i z reguły mocno szczegółowych obszarów badawczych⁴⁷. Do badań nad organizacjami strażniczymi została ona wykorzystana do tej pory

⁴⁶ G.J. Miller, *The political evolution of principal-agent models*, „Annual Review of Political Science” 2005, Vol. 8, No. 1, s. 204.

⁴⁷ Zob. A. Przegrocki, J. Jabłecka, *Rada badawcza jako agent i pryncypał – przykład relacji agencji w polityce naukowej*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 2013, t. 49, nr 2, s. 117–143.

tylko przez jednego polskiego badacza, Ryszarda Stempnia. Warto się na początek pochylić nad jej głównymi założeniami.

Według Stephena A. Rossa stosunek agencji to jeden z najstarszych i najpowszechniej występujących rodzajów relacji w interakcjach społecznych. Relacje agencji powstają między dwiema (lub więcej) stronami, kiedy jedna, określana jako agent lub wykonawca, działa na rzecz innej, określanej jako pryncypał lub zleceniodawca, w konkretnym obszarze problemów decyzyjnych⁴⁸. Według Michaela C. Jensena i Williama H. Mecklinga: „relacja agencji jest kontraktem, według którego jedna osoba wykorzystuje usługi innej osoby w celu wypełnienia jakiegoś zadania”⁴⁹. Implikuje to zatem delegację kompetencji przez pryncypała na rzecz agenta. Dla rozważań tego typu relacji ważne są trzy kwestie sporne. Pierwsza to sytuacja, która powstaje wtedy, gdy preferencje i cele pryncypała i agenta kolidują ze sobą. Problem drugi występuje w związku z trudnością lub wysokimi kosztami weryfikowania przez pryncypała faktycznej działalności agenta. Pryncypał ma trudność, kiedy chce sprawdzić, czy agent zachowuje się odpowiednio, ponieważ nie ma do tego odpowiednich kompetencji (gdyby wiedział, jak wykonać dane zadanie, nie korzystałby z usługi agenta). Trzeci konflikt wiąże się z podziałem ryzyka (*problem of risk sharing*), który pojawia się, gdy pryncypał i agent mają różne postawy wobec ryzyka, mogą zatem przedkładać różne działania⁵⁰. Istnienie tych rozbieżności interesów, niedoskonała możliwość obserwacji zachowań agenta przez pryncypała i występowanie pewnego rodzaju niepewności to warunki powstania relacji agencji.

Występowanie niepewności wiąże się ściśle z asymetrią informacji. W literaturze wyróżnia się trzy aspekty takiej sytuacji.

⁴⁸ S.A. Ross, *The economic theory of agency: The principal's problem*, „American Economic Review” 1973, Vol. 63, No. 2, s. 134.

⁴⁹ M.C. Jensen, W.H. Meckling, *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*, „Journal of Financial Economics” 1976, Vol. 3, No. 4, s. 308.

⁵⁰ K.M. Eisenhardt, *Agency theory: An assessment and review*, „Academy of Management Review” 1989, Vol. 14, No. 1, s. 58.

Pierwszy z nich dotyczy sytuacji poprzedzającej zawarcie umowy, gdy agent dysponuje „prywatną wiedzą” na temat swoich kompetencji, której nie ma pryncypał – mamy wtedy do czynienia z problemem niewłaściwej czy nietrafionej selekcji (*adverse selection*). Drugi problem występuje, gdy agent może podjąć działania, które nie są monitorowane przez pryncypała lub są nadzorowane niedostatecznie. Zachodzi wówczas możliwość wystąpienia pokusy nadużycia (*moral hazard*) lub tzw. działania ukrytego (*hidden action*). Trzeci przypadek to występowanie nieweryfikowalności (*nonverifiability*). Występuje on w sytuacji, gdy pryncypał i agent dysponują *ex post* tą samą informacją niedostępną dla trzeciej strony⁵¹.

Kontrakt jest porozumieniem (społecznym lub prawnym) pomiędzy stroną delegującą zadanie a tą podejmującą się realizacji. Dla zleceniodawcy może być dobrym narzędziem, które pozwala zmniejszyć opisane wyżej tzw. problemy agencji związane z przedmiotem delegacji i ryzykiem niemoralnych zachowań agenta. Istnieje kilka zmiennych, które pomagają dokonać wyboru odpowiedniej umowy. Odnoszą się one do warunków, w jakich odbywa się delegowanie zadań wykonawcy. Kathleen M. Eisenhardt wyróżnia pięć takich warunków⁵²:

- 1) mierzalność efektów – dotyczy zakresu, w jakim efekty realizacji zadania są mierzalne, i tego, jak kosztowny jest ten pomiar. Niektóre efekty pracy agenta mogą być łatwiej mierzalne, inne trudniej, z powodu odległego w czasie rezultatu, wysiłku zespołowego lub niematerialnych efektów;
- 2) niepewność efektów – dotyczy zakresu, w jakim praca agenta ma wpływ na efekty jego działań. Jest ona uzależniona od charakteru prac, czynników środowiskowych lub jednych i drugich;
- 3) programowalność zadań – to stopień, w jakim wskazane zachowania i działania agenta można wymieniwać i zweryfikować. Zaangażowanie wykonawcy w bardziej programowalne

⁵¹ A. Wojtyła, *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*, Kraków 2005, s. 7–8.

⁵² K.M. Eisenhardt, dz. cyt., s. 60–63.

działania jest łatwiejsze i tańsze w obserwacji i ewaluacji, przez co zmniejsza się asymetria informacji. Natomiast zadania złożone i nieustrukturyzowane jest trudniej monitorować;

- 4) konflikt celów – odnosi się do tego, w jakim stopniu interesy i potrzeby pryncypała i agenta stoją w sprzeczności. W przypadku braku konfliktu agent będzie działał zgodnie z oczekiwaniami pryncypała, niezależnie od sprawowanego nad sobą nadzoru, ale w miarę narastania konfliktu rośnie możliwość zachowań oportunistycznych agenta;
- 5) czas trwania stosunków agencji – w przypadku długoterminowych relacji pryncypał uczy się zachowań agenta, a to ułatwia mu sprawowanie kontroli. Przy krótkookresowych stosunkach asymetria informacji jest relatywnie większa, ponieważ pryncypał nie zna zwyczajów i zachowań agenta.

Istotne z punktu widzenia wykorzystania niniejszej teorii w badaniach nad skutecznością organizacji strażniczych jest pokazanie, jakie skutki wywołują poszczególne zmienne i jaki jest ich wpływ na wybór formy kontraktu opartego na nagradzaniu działania lub jego efektów (tabela nr 1).

Zmienna agencji	Warunek efektywności kontraktu opartego na zachowaniu	Warunek efektywności kontraktu opartego na efektach
Mierzalność efektów	słaba	znaczna
Niepewność efektów	wielka	mała
Programowalność zadań	wysoka	niska
Konflikt celów	słaby	silny
Czas trwania relacji agencji	długi	krótki

TABELA NR 1

Zmienne agencji i ich wpływ na wybór rodzaju kontraktu

Źródło: J. Kivistö, *Agency Theory as a Framework for the Government – University Relationship*, Tampere 2007, s. 27.

W rzeczywistości te modelowe formy kontraktu nie wykluczają się nawzajem, a często wykorzystanie logiki kilku możliwości może dać lepsze efekty. Słabością powyższego rozumowania jest to, że powyższe dane korespondują z założeniami klasycznej teorii agencji, dominującej do końca ubiegłego stulecia. Klasyczna teoria agencji opierała się na koncepcji człowieka ekonomicznego, kierującego się maksymalizacją użyteczności i dążącego do realizacji własnych egoistycznych celów, którego zachowania trzeba nadzorować i wobec którego należy stosować odpowiednie bodźce, inaczej bowiem będzie się on uchylał od podjętych obowiązków⁵³. Jeśli chcemy badać specyfikę sektora pozarządowego, w którego obrębie znajdują się organizacje typu watchdog, należy mieć na uwadze, że w dzisiejszych czasach, co też widać w najnowszej literaturze przedmiotu, często się uchyla koncepcję *homo oeconomicus*, dopuszczając bardziej złożony obraz działań człowieka, gotowego także do działań altruistycznych. Coraz częściej proponuje się oparcie relacji agencji nie na kontroli (monitorowaniu) zachowań agenta, lecz na zaufaniu⁵⁴. Zapewne zmniejsza to koszty agencji ponoszone przez pryncypała, chociaż może to jednocześnie zwiększyć ryzyko nadużycia moralnego. To tylko jeden przykład nowego podejścia do teorii agencji. Ostatnie kilkanaście lat obfituje w publikacje, których autorzy na bazie krytycznych analiz teorii agencji i konfrontacji założeń teorii agencji z badaniami w dziedzinie socjologii, psychologii czy teorii zachowań w organizacji proponują złągodzenie niektórych kategoriycznych tez, co przyczynia się do wzrostu popularności tej teorii⁵⁵.

⁵³ Tamże, s. 64. Założenia te przypominają znaną w naukach o organizacji teorię X i Y Douglasa Mc Gregora. Liczne współczesne badania empiryczne podważają słuszność jej założeń. Zob. M.P. Bobic, W.E. Davis, *A kind word for theory X: Or why so many newfangled management techniques quickly fail*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2003, Vol. 13, No. 3, s. 239–264.

⁵⁴ M. Becerra, A. Gupta, *Trust within the organization, integrating the trust literature within agency theory and transaction costs economics*, „Public Administration Quarterly” 1999, Vol. 23, No. 2, s. 177–203.

⁵⁵ Tamże.

Teorię agencji bez wątpienia można nazwać teorią ludzkich zachowań. Wskazuje ona na warunki niezbędne do zaistnienia pewnego działania w określonych warunkach instytucjonalnych. Nie jest to teoria normatywna. Jej siła tkwi w opisie sytuacji, w której strony działają racjonalnie, koncentrując się na osobistym interesie. Niektóre jej cechy zdają się zatem przeszkadzać w implementacji jej na grunt pozarządowy. Zdaniem autorki niniejszej rozprawy są ku temu przesłanki wynikające z takich niedociągnięć niniejszej teorii jak:

- dominacja podejścia indywidualistycznego nad kolektywnym;
- nieuwzględnienie obowiązków zleceniodawcy wobec zleceniobiorcy;
- ignorowanie rozwoju nieufności i braku szacunku agentów do pryncypała;
- zaniedbanie aspektów etycznych;
- zbyt wąskie zdefiniowanie roli i miejsca, jakie w rozważaniach teoretycznych zajmuje pojęcie motywacji;
- daleko posunięte uproszczenia czyniące z tej teorii koncepcję mało precyzyjną i dającą zbyt duże możliwości swobodnej interpretacji jej założeń na gruncie empirycznym.

Co więcej, teoria ta jest widocznie oderwana od innych koncepcji, które mieszczą się w podobnych obszarach zainteresowań badaczy: nie uwzględnia np. niektórych założeń teorii organizacji czy krytyki strukturalizmu, według której każda działalność wewnątrz danej organizacji nie powinna być uważana za równoważną indywidualnej działalności. Ponadto należy tutaj podkreślić, że teoria agencji pomija fakt, iż nawet w przypadku gdy istnieją warunki sprzyjające zaistnieniu wysokiego poziomu oportunistycznego agenta wobec pryncypała, to i tak zdarzają się przypadki konkretnych osób, które są zdolne w pierwszej kolejności do współpracy i podtrzymania zaufania, tym samym nie wyrażają chęci do działań oportunistycznych. Analogicznie rzecz się ma w drugą stronę. Nawet gdy instytucjonalne procedury czy nieformalne normy pozwalają na wysoki stopień kontroli agenta, również i tutaj znane są przypadki, gdy agent mimo wszystko wykazuje

zachowania oportunistyczne. Takie sytuacje pojawiają się bardzo często w organizacjach strażniczych, ale również w sektorze publicznym lub prywatnym. Dobrym przykładem jest zjawisko określane przed badaczy jako whistleblowing. Zgodnie z definicją Gregory'ego R. Watchmana, przywołaną przez Annę Wojciechowską-Nowak, whistleblower (pol. sygnalista): „to aktywny obywatel, który będąc świadkiem bezprawnego działania, zabiega o jego wyeliminowanie”⁵⁶. Mowa tu o działaniach demaskujących, podejmowanych samorzutnie przez pracownika będącego świadkiem nieprawidłowości w jego miejscu pracy. Pojęcie to, choć dopiero od kilkudziesięciu lat jest łączone z ujawnianiem przestępczości w organizacjach, nie ma nic wspólnego z umyślnym działaniem na szkodę danego podmiotu⁵⁷. Motywacje sygnalistów wynikają z troski o prawidłowe funkcjonowanie organizacji, w której pracują (nieważne czy społecznie, czy zawodowo)⁵⁸. Analiza wielu przypadków w USA wskazuje, że na whistleblowing częściej decydują się osoby, które zajmują wyższą pozycję na danym poziomie w strukturze organizacji, z dłuższym stażem pracy, mające kwalifikacje rzadziej spotykane w firmie. Ponadto osoby te są przeświadczone, że ich działania mogą coś zmienić na lepsze. Poza tym, aby podjąć działania demaskatorskie, sygnalista musi być zdolny do zgromadzenia odpowiedniej dokumentacji⁵⁹.

⁵⁶ A. Wojciechowska-Nowak, *Jak zdemaskować szwindel? Czyli krótki przewodnik po whistle-blowingu*, Warszawa 2008, s. 5.

⁵⁷ W. Rogowski, *Whistleblowing: bohaterstwo, zdrada czy interes?*, „Przeгляд Corporate Governance” 2007, t. 9, nr 1, s. 23.

⁵⁸ Whistleblowing ma najdłuższą tradycję w krajach anglosaskich. Tam też funkcjonują specjalne regulacje prawne mające gwarantować ochronę demaskatorom. W USA istnieje nawet organizacja National Whistleblower Center chroniąca demaskatorów. Za ich ochronę odpowiada także (na mocy Whistleblower Protection Act) Biuro Rady Specjalnej. Zob. A. Wojciechowska-Nowak, dz. cyt., s. 26–31.

⁵⁹ J.R. Mesmer-Magnus, C. Viswesvaran, *Whistleblowing in organizations: An examination of correlates of whistleblowing intentions, actions, and retaliation*, „Journal of Business Ethics” 2005, Vol. 62, No. 3, s. 280.

Na co więc należy zwrócić uwagę, jeśli wykorzystuje się teorię w odniesieniu do organizacji pozarządowych kontrolujących podmioty władzy publicznej? Po pierwsze, należy mieć świadomość istniejących współcześnie warunków, w jakich funkcjonują organizacje typu watchdogs. Trzeba znać dokładną specyfikę systemu politycznego i kondycję ekonomiczną danego państwa oraz jego uwarunkowanie prawne. Badając te organizacje od ich wewnętrznej strony, należy się skupić na kluczowych kwestiach, którymi są zasoby ludzkie i ich kompetencje do prowadzenia tego typu działalności. Należy pamiętać, że stowarzyszenie czy fundacja to instytucja wielu osób, a nie jednego właściciela (jej lidera). Poza tym każda z organizacji ma swoich interesariuszy, którzy też kierują się własnymi interesami. Dlatego też interes własny nie wyklucza współistnienia interesów innych osób. To, co może się wydawać oczywiste, ale nie powinno być tu pominięte, to fakt, że celem działania organizacji non profit jest dążenie do samorealizacji wszystkich zainteresowanych stron, a nie np. tylko szefa, jak w niektórych przedsiębiorstwach.

c) Przegląd polskich badań w zakresie oceny efektywności organizacji typu watchdog

Możliwość kontroli aparatu państwowego od wieków stanowi ważny aspekt funkcjonowania społeczeństw. Już w myśli politycznej średniowiecza można odnaleźć wątki mówiące o prawie kontrolowania poczynań władcy. W przypadku gdy prawo okazywało się niezgodne z jego działaniami czy interesem państwowym, ogół mieszkańców mógł usunąć takiego władcę z tronu. Kwestie te były poruszane w myśli Jana (Quidorta) z Paryża, Marsyliusza z Padwy oraz Williama Ockhama. Przyznawali oni obywatelom prawo do wypędzania władcy-tyrana, uznawali bowiem, że mieszkaniac danego państwa ma w nim status podmiotowy

i powinien współtworzyć prawo oraz mieć wpływ na rządy⁶⁰. Postulaty te zostały odświeżone w dobie rewolucji francuskiej, o czym świadczy choćby fakt uchwalenia Powszechnej deklaracji praw człowieka z 1789 r. Tam również znalazły się zapisy gwarantujące szeroką kontrolę nad rządzącymi. Twierdzi się, że ówczesne reformy polityczne i społeczne można traktować jako bezsprzecznie zmierzające do budowy społeczeństwa obywatelskiego⁶¹. Dziś konieczność kontroli działań urzędników i polityków wydaje się aksjomatem. Dużo miejsca we współczesnej literaturze przedmiotu oraz w praktyce życia publicznego poświęca się rozważaniom nad rozliczalnością władz rozumianą jako „zobowiązanie do zdania rachunku z czegoś przed kimś”⁶². Obok skuteczności, rozliczalność stanowi jeden z kluczowych kryteriów oceny państwa.

W Polsce zagadnienie skuteczności organizacji strażniczych nie było jak dotąd głównym przedmiotem zainteresowania badaczy, również tych, którzy szczegółowo zajmowali się tą tematyką. W toku przeprowadzonej analizy polskich badań z lat 2000–2014 okazało się, że teoretycy mimo wszystko regularnie podkreślali wysokie znaczenie efektywności działań watchdogów. Powszechnie uznaje się, że tego typu działalność wymusza koncentrację wysiłków członków tego typu organizacji na tym, aby byli skuteczni lub przynajmniej przekonujący i wiarygodni w oczach swoich interesariuszy.

Jakub Ryszard Stempień, przywołujący kilka organizacji, które z powodzeniem przeprowadziły swoje akcje określane jako strażnicze, stwierdza, że: „działania strażnicze organizacji pozarządowych w Polsce cechują się – przynajmniej czasem – wysoką skutecznością (m.in. w zakresie jakości prawnego rozpoznania problemu i w zakresie mobilizacji opinii społecznej w danej

⁶⁰ K. Trzcziński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, s. 83–92.

⁶¹ J.R. Stempień, dz. cyt., s. 289.

⁶² A. Kamiński, *Ustrój państwa, polityka a obecny układ rządzący*, [w:] *Jaka Polska? Czyja Polska? Diagnozy i dyskusje*, red. P. Kosiewski, Warszawa 2006, s. 63.

kwestii)⁶³. Stwierdza również, że tego typu działania wydają się społecznie rozpoznawalne i akceptowane⁶⁴. Chcąc polemizować z powyższym zdaniem, można powiedzieć, że rozpoznawalność i akceptacja zawsze są czymś względnym. Są też zależne od kontekstu, w jakim analizujemy dane zjawisko. O skuteczności można rozsądzać dopiero w odniesieniu do czegoś lub w porównaniu z innymi czynnikami. Dlatego przytaczanie konkretnych przykładów, w dodatku mało precyzyjnie opisanych, które świadczą jedynie o sukcesie w zakresie skuteczności danej organizacji, może powodować, że u odbiorcy takich wywodów zakorzenia się wrażenie, iż większość organizacji strażniczych jest skuteczna w takim zakresie, w jakim autor to nakreślił. Niebezpieczne jest bowiem ocenianie skuteczności NGO-sów bez odniesienia się do obiektywnych kryteriów tejże oceny. Wydaje się zatem, że autor artykułu nie przemyślał do końca, czym dla niego jest skuteczność. W tekście nie odnajdziemy ani definicji tego pojęcia, ani zarysu kryteriów jej oceny. Jego sformułowania wynikają jedynie z wiedzy potocznej, stąd też brak w nich rzetelnej, przemyślanej argumentacji.

Stempień dokonuje również analizy mediów masowych i instytucji kontroli państwowej jako watchdogów. Stwierdza w niej, że organizacje pozarządowe typu watchdogs charakteryzują się wyższym poziomem skuteczności niż niesformalizowane działania pojedynczych obywateli. Szerszy jest również zasięg ich oddziaływania⁶⁵. Ten wniosek również opiera się na subiektywnych przesłankach autora, niemniej jednak pochodzi z wcześniej dokonanej analizy dwóch typów działań strażniczych. Można się zgodzić, że jest to pewna hipoteza, którą warto zweryfikować. Nie jest to jednak obiektywna ocena rzeczywistości, a jedynie efekt obserwacji życia codziennego. Z badań własnych autora wynika natomiast,

⁶³ J.R. Stempień, dz. cyt., s. 298–299.

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ Tenże, *Media masowe i instytucje kontroli państwowej jako watchdogi – misja i ograniczenia. Analiza z wykorzystaniem modelu Principal-Agent*, „Media – Kultura – Społeczeństwo” 2012–2013, nr 7–8, www.mks.ahelodz.pl, s. 32 (dostęp: 6.06.2015 r.).

że działalność monitoringowa prowadzona przez organizacje strażnicze w Polsce nierzadko charakteryzuje się rzeczywistym profesjonalizmem. Jego badania wykonane wśród podmiotów będących w latach 2004–2008 beneficjentami prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego programu „Działania Strażnicze” wykazały znaczną różnorodność pól realizowanego monitoringu oraz wykorzystywanych przy tym technik uzyskiwania informacji⁶⁶. To jednak nie przesądza o ich skuteczności, dlatego wniosek wyprowadzony przez autora wydaje się nieadekwatny do zaprezentowanych wyników. Stwierdza on, że organizacje strażnicze nie ograniczają się w swoich działaniach do kontrolowania tylko jednego wycinka rzeczywistości. To jego zdaniem argument, który sprzyja zwiększeniu skuteczności, co dla autora niniejszej rozprawy jest faktem dość oczywistym i w gruncie rzeczy mało przekonującym. Ponadto, watchdogi zwykle wykorzystują kilka technik badawczych. Najistotniejszy jest jednak fakt, że nie zawężają one swoich działań do samego monitoringu, lecz niemal zawsze starają się dostarczać rekomendacji do zmiany nagannego *status quo*. Z badań wynikają także przesłanki do stwierdzenia, że organizacje typu watchdog działają w Polsce intensywniej, niż się na ogół sądzi⁶⁷. Na tym etapie badań można zauważyć, że argumenty są raczej banalne. Te informacje były z pewnością znane autorowi, zanim w ogóle podjął się realizacji badań na ten temat. Za pozytywne można uznać natomiast to, że jego przesłanki zostały potwierdzone naukowo. Mimo wszystko jednak można było oczekiwać, że w jego rekomendacjach uzyskamy nieco więcej informacji o możliwościach badania watchdogów od tej strony, którą sam uważa za ważną – pomiaru skuteczności czy, innymi słowy, sprawdzenia poziomu jakości ich działań.

⁶⁶ Tenże, *Obywatelski monitoring władzy państwowej i samorządowej w działalności wybranych organizacji pozarządowych* – praca doktorska obroniona na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.

⁶⁷ Tenże, *Organizacje strażnicze – biała plama...*

Analizując liczne publikacje wspomnianego autora, odnosi się wrażenie, że jego zdanie na temat skuteczności watchdogów wydaje się nie do końca sprecyzowane. W kilku miejscach przyznaje on, że można wysnuwać wnioski przesadzające o słabej skuteczności działań podejmowanych przez organizacje strażnicze. W badaniu ankietowym, przeprowadzonym w ramach jego rozprawy doktorskiej, najwięcej watchdogów przyznało, że jest w stanie wymusić zmianę jedynie w mniejszej części stwierdzonych sytuacji patologicznych lub wcale. Oznacza to, że rzeczywiste możliwości organizacji strażniczych w Polsce w zakresie skutecznego podejmowania działań w celu zmiany istniejącego nagannego stanu rzeczy są znacznie ograniczone⁶⁸. Takie odpowiedzi respondentów sugerują również, że mają oni świadomość swoich ograniczeń (przynajmniej niektórych). Gdyby jej nie mieli, to ich odpowiedzi zapewne byłyby bardziej optymistyczne. Co ciekawe, autor ocenia poziom skuteczności organizacji strażniczych znacznie niżej niż instytucji kontroli państwowej i mediów. Niestety nie uzasadnia swojego twierdzenia⁶⁹. Jest jednak przekonany do jednej rzeczy – należy przeprowadzić badania naukowe, które zweryfikują tę skuteczność lub przynajmniej pokażą metody badawcze możliwe do zastosowania w tym celu.

Do tej pory najbardziej kompleksowe badanie w tym zakresie zostało przeprowadzone w Polsce pod kierownictwem Ryszarda Skrzypca w 2010 i 2011 r.⁷⁰ Za pomocą indywidualnych i grupowych wywiadów pogłębionych zbadano ok. 50 organizacji określonych jako strażnicze, z których większość nie identyfikowała się jednak z tą kategorią. Dobór próby do badania nastąpił w dużej

⁶⁸ Tenże, *Obywatelski monitoring władzy państwowej i samorządowej...*

⁶⁹ Tenże, *Media masowe i instytucje kontroli państwowej jako watchdogi...*, s. 34.

⁷⁰ R. Skrzypiec, *Raport całościowy obejmujący badania IDI i FGI przeprowadzone w ramach projektu „Analiza doświadczeń polskich i zagranicznych organizacji strażniczych”*, www.archiwum.watchdogportal.pl (dostęp: 10.06.2015 r.). Tekst dostępny: https://www.academia.edu/6230635/Analiza_do%C5%9Bwiadcze%C5%84_polskich_i_zagranicznych_organizacji_stra%C5%BCnicznych (dostęp: 15.04.2024 r.),

mierze na podstawie określonych wcześniej kryteriów, z pominięciem tak istotnych zmiennych jak rzeczywiste cele, misja i etyka. Zdaniem autorów innej ekspertyzy Instytutu Spraw Publicznych obraz, który wyłania się z tego raportu, pokazuje, że w większości przypadków są to organizacje, które mają mało doświadczeń, niedostatecznie inwestują w kadry i nie myślą o komunikowaniu się ze społeczeństwem⁷¹.

Jakie jednak wnioski, przydatne w kontekście rozważań o skuteczności organizacji strażniczych w Polsce, wypływają z treści tego opracowania? Warto bardziej szczegółowo pochylić się na tym dokumencie. Dużą zaletą całego przedsięwzięcia jest zrealizowanie badania na dwóch odrębnych zbiorowościach – organizacjach prowadzących działalność strażniczą działających w Polsce i tych, które funkcjonują w krajach Unii Europejskiej⁷². Dobrym pomysłem było oparcie się przy projektowaniu narzędzi badawczych na podejściu stosowanym na potrzeby Indeksu Społeczeństwa Obywatelskiego CIVICUS. Indeks ten służy do opisu i oceny kondycji polskiego społeczeństwa obywatelskiego w czterech podstawowych wymiarach: struktura, środowisko działań, wartości i wpływ (efekty działań). Dzięki temu wiele kwestii łączyło się z zagadnieniem efektywności w zakresie realizowanych celów czy profesjonalizacji własnych działań. Podejście to pozwoliło uchwycić najistotniejsze aspekty kondycji organizacji strażniczych. Raport jest dosyć obszerny, dlatego warto wymienić w podpunktach najważniejsze spostrzeżenia, które mają duży

⁷¹ K. Batko-Tołuć, K. Izdebski, dz. cyt., s. 9.

⁷² Wielkość próby liczyła 50 organizacji polskich, zaś 30 europejskich. Polska część badania składała się z dwóch etapów: identyfikacji organizacji strażniczych w Polsce oraz badania uwarunkowań funkcjonowania tych organizacji (czyli badania właściwego). Celem zaś badania zrealizowanego techniką FGI, które stanowiło drugi etap projektu, było pogłębienie wniosków sformułowanych w pierwszym etapie. Zrealizowano łącznie pięć fokusów – cztery z organizacjami strażniczymi oraz jeden z organizacją, która zajmuje się statutowo wspieraniem i reprezentacją interesów innych tego typu organizacji. Więcej o metodologii: R. Skrzypiec, *Metodologia badania organizacji strażniczych (watchdogów)*, [w:] *Raport całościowy...*, s. 9–20.

wpływ na konstrukcję modelu idealnego organizacji strażniczej zaprezentowanego w niniejszej pracy⁷³:

1. Tylko nieliczni respondenci omawianego badania jednoznacznie samoidentyfikują się jako organizacje strażnicze.

Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy, według badanych, może być niezrozumiałość lub nieznanomość tej formy aktywności społecznej dla szerokich kręgów społecznych. Inną jest zdiagnozowany brak „typowych organizacji watchdogowych”⁷⁴. Co więcej, respondenci przyznają się również do swojej niewiedzy lub nieznanomości organizacji zajmujących się takim strażnictwem.

2. Istotnym aspektem działania organizacji strażniczych są zasady etyczne.

Szczególnie podkreśla się zasadę niezależności finansowej od podmiotów publicznych, które są kontrolowane bezpośrednio lub pośrednio przez dane watchdogi. Zachowanie suwerenności organizacji jest niezbędne dla skutecznego ich działania, a państwo powinno je wspierać przez tworzenie dobrego prawa i budowanie systemu wsparcia finansowego, nie zaś ingerować w ich działalność. Jak twierdzi jeden z członków badanych podmiotów: „Mądre państwo powinno wykorzystywać energię organizacji strażniczych, powinno traktować je jako sprzymierzeńców”⁷⁵.

3. Nie mniej znaczącą cechą działalności strażniczej jest wymiar edukacyjny, wychowawczy, uświadamiający.
4. Wskazuje się, że w tego typu działalności chodzi o długofalowe, nie zaś incydentalne zaangażowanie.
5. Badani wyrazili przekonanie, że decyzja – jednostkowa – o zaangażowaniu się w działalność strażniczą jest raczej podejmowana pod wpływem impulsu, niż wynika z zaplanowanych działań.

⁷³ Zob. R. Skrzypiec, *Raport całościowy...*, s. 21–22.

⁷⁴ Tamże, s. 22.

⁷⁵ Tamże, s. 54.

Do działań strażniczych popychają jednostkowe problemy, na bazie których wyrasta po jakimś czasie zinstytucjonalizowana działalność. Często ścieżka „kariery” takiej osoby przebiega od jednostkowego (czasem osobistego) problemu przez monitorowanie do rzecznictwa.

6. Najpopularniejszym sposobem prowadzenia działalności strażniczej jest monitoring, na bazie którego zazwyczaj powstaje raport.

Inne stosowane przez respondentów metody to m.in.: śledzenie (np. biuletynów informacji publicznej, informacji w mediach), prowadzenie „zielonego telefonu”, udział w różnych gremiach opiniotwórczych. Mówi się także o korespondencji z urzędami na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, o działaniach interwencyjnych czy nawet o powołaniu młodzieżowych rad dzielnic i młodzieżowych rad gmin.

7. Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy, sprawy, którymi zajmują się badani, wskazują oni przede wszystkim na różne obszary funkcjonowania instytucji państwa czy relacji władza–obywatel.

Przede wszystkim są to kwestie przejrzystości administracji publicznej, zwłaszcza samorządowej, i dostępu do informacji publicznej. Pogłębienie tej wiedzy w trakcie dyskusji fokusowych pozwoliło na uzupełnienie tej listy o kwestie praw obywatelskich i socjalnych oraz świadczenie usług społecznych (szkolnictwo, ochrona zdrowia). Za pożądane uznano również monitorowanie funkcjonowania demokracji w Polsce (np. obserwację przebiegu wyborów do władz różnego szczebla).

8. Zakres podmiotowy wskazuje, że zdecydowana większość działań strażniczych bierze na cel instytucje publiczne, w tym także ośrodki zamknięte, Straż Graniczną czy policję⁷⁶.

⁷⁶ Jednakże badani stwierdzili, że wiele ważnych instytucji z punktu widzenia interesu publicznego i jednostkowego pozbawionych jest

9. Analizując kondycję⁷⁷ organizacji strażniczych, można powiedzieć, że respondenci identyfikują trzy najsłabsze ich wymiary: finanse, kapitał ludzki oraz bazę techniczną.

Oczywiście podstawową bolączką organizacji strażniczych jest niedostatek środków finansowych, a w zasadzie ich źródeł. Jest to w dużej mierze podyktowane naturą tej działalności, która z jednej strony eliminuje wiele potencjalnych źródeł finansowania: instytucje administracji publicznej z uwagi na to, że to one są najczęściej przedmiotem działań strażniczych, biznes – z tego samego powodu, ale także z powodów etycznych (zagrożenie „kupowaniem” przychylnych wobec sponsora i nieprzychylnych wobec konkurencji działań strażniczych). Poważne wyzwanie dla organizacji strażniczych stanowią również kadry. Chodzi nie tylko o „ludzkie moce przerobowe”, ale w większym stopniu – o kompetencje zaangażowanych osób. Często mamy do czynienia z opozycyjnymi sytuacjami: sprofesjonalizowane organizacje pozarządowe zatrudniające płatny, kompetentny personel *versus* organizacje działające spontanicznie i akcyjnie, angażujące do swoich działań aktywistów i wolontariuszy o niższym poziomie kompetencji. Z wypowiedzi badanych wynika też pozytywny aspekt, a mianowicie, że zapał do pracy społecznej wspomnianych kadr jest znaczny. Ich zdaniem motywację do działania wzmacniają przede wszystkim uzyskiwane efekty. Poza tym niektórzy badani sygnalizują bariery w pozyskiwaniu wolontariuszy, wynikające po prostu z przedkładania interesu osobistego nad publiczny, co jest współcześnie raczej naturalnym procesem. Stosunkowo najmniejszy

jakiegokolwiek kontroli społecznej. Do najważniejszych „białych plam” zaliczyli przede wszystkim sferę bezpieczeństwa publicznego (policja, wojsko, służby specjalne) oraz wymiar sprawiedliwości (prokuratura, sądownictwo, więziennictwo), które z powodów systemowych (tajemnica państwa, niezawisłość sędziowska) są trudne do kontroli społecznej. Zob. R. Skrzypiec, *Raport całościowy...*, s. 24–25.

⁷⁷ Termin „kondycja” oznacza tutaj ocenę aktualnego stanu podstawowych zasobów (potencjału) organizacji strażniczych (finansowy, kadrowy, baza techniczna oraz know-how), identyfikację potrzeb w tym zakresie oraz możliwości uzyskiwania wsparcia (źródła).

problem stanowi tutaj baza techniczna – głównie wskazuje się na trudności lokalowe⁷⁸.

10. W analizowanych organizacjach na płaszczyźnie wszystkich aspektów ich funkcjonowania przewija się dychotomia: centrum (aglomeracje) – peryferie (małe miasteczka i wsie). Podsumowując powyższe wnioski, warto przytoczyć opinię Ryszarda Skrzypca, który stwierdza, że:

stan struktury organizacji strażniczych w naszym kraju wydaje się wynikać z tego, iż znajdują się pomiędzy Scyllą ograniczonych możliwości finansowania realizacji swojej misji, czyli prowadzenia wyłącznie działalności strażniczej a Charybdą atrakcyjności społecznej, w pewnej mierze gwarantującej jej niezależność i stabilność (i to nie wyłącznie finansową, ale także np. kadrową)⁷⁹.

Warto szczegółowo pochylić się nad rolą problemu, który w niniejszym badaniu jest utożsamiany ze skutecznością⁸⁰. Jak dotąd jest to chyba jedyne badanie przeprowadzone w Polsce, które poświęca temu zagadnieniu oddzielną dyskusję. Ocena skuteczności organizacji strażniczych okazała się bardzo trudnym zadaniem dla badanych. To, co jest ciekawe z punktu widzenia niniejszej rozprawy, to przyczyny niskiej skuteczności, które wymienili sami zainteresowani: ograniczone środki finansowe, słabe nagłośnienie działań (za mała siła przebicia), dysfunkcje państwa prawa, niewydolność organów ścigania, brak systemu wsparcia organizacji.

⁷⁸ Z analizy kondycji organizacji strażniczych nasuwa się prosty wniosek zarówno badanych, jak i badaczy, że są chęci i silna motywacja, ale brakuje zasobów (finansowych, kadrowych, technicznych i know-how). Zob. tamże, s. 35.

⁷⁹ Tamże, s. 40.

⁸⁰ Poprzez wpływ rozumie się tutaj: 1) zdolność organizacji strażniczych do osiągnięcia zamierzonych celów oraz ich efektywność, przydatność; 2) czynniki sprzyjające i blokujące osiągnięcie zamierzonych celów; 3) stymulowanie przez organizacje strażnicze samoorganizacji społecznej (np. powstawanie inicjatyw *ad hoc* czy zawiązywanie nowych organizacji).

Natomiast sukcesom sprzyjają m.in.: konsekwencja w działaniu czy dobór odpowiednich osób do konkretnych zadań. Wątpliwości w ocenie skuteczności wynikają także z problemów w mierzeniu rezultatów działań społecznych. Dobrze oddaje to wypowiedź jednego z respondentów:

Bardzo trudno jest ocenić działalność organizacji w przeciwieństwie do biznesu, który ma wynik finansowy i ma bilans zysków i strat oraz w przeciwieństwie do administracji, która realizuje projekty państwowe, organizacja nie wiadomo, co robi. Jeśli pomaga osobom niepełnosprawnym zbiera pieniądze, ma piękne billboardy, to w zasadzie nie wiadomo, czy faktycznie to robi czy nie. Jak to ocenić? Czy jest to promocja, czy faktycznie pomoc tym osobom? Jeśli nie będzie jasnej informacji co ta organizacja robi, skąd bierze pieniądze, jak działa, to nie ma możliwości oceny⁸¹.

Warto tu dodać, że działania społeczne są trudno mierzalne w krótkim przedziale czasu, ponieważ może się wydawać, że nic się nie wydarzyło, a pierwsze widoczne efekty widać za rok. Inne opinie respondentów pokazują, że ich odpowiedzi są zawsze względne i zależne od punktu odniesienia czy od tego, do czego dane działania lub efekty są porównywane.

Badacze pokusili się także o wyróżnienie czynników podwyższających i obniżających skuteczność działań strażniczych. W odpowiedzi na pytanie: „Co sprzyja osiągnięciu założonych celów przez organizacje strażnicze?” badani częściej wymieniają czynniki wewnętrzne (głównie kadry) niż zewnętrzne, choć za najpoważniejszą barierę uznają dysfunkcje państwa prawa. Na skuteczne zasoby kadrowe, ich zdaniem, składają się profesjonalizm, orientacja na problem, którym się zajmują, wiarygodność, a ponadto motywacja, pasja i determinacja do angażowania się w tego typu działania. Oprócz kadr istotnym czynnikiem są standardy działań strażniczych (rzetelność, niezależność, odpowiedzialność,

⁸¹ Tamże, s. 63.

obiektywizm), zarządzanie organizacją (np. dobre planowanie, struktura wewnętrzna), doświadczenie, długotrwałość działania, marka organizacji. Z kolei jeśli chodzi o czynniki zewnętrzne, to najważniejszą kwestią jest dla badanych zdolność do przekonania społeczeństwa do swych działań. Zresztą pozytywny wizerunek organizacji jest budowany m.in. dzięki wsparciu mediów (jeśli takowe są im przychylnie) lub autorytetów życia publicznego. Wskazuje się także na znaczenie czynników o charakterze politycznym, przede wszystkim akcesji do Unii Europejskiej ze wszystkimi tego konsekwencjami, zarówno dostępem do większych środków finansowych, jak i obowiązywaniem prawodawstwa unijnego.

Po stronie barier na pierwszy plan wysuwają się zbyt niskie zasoby finansowe. W dalszej kolejności wskazuje się na obstrukcję ze strony instytucji państwa, zarówno w sferze praworządności, jak i stosunku do organizacji watchdogowych czy generalnie pozarządowych. W tym pierwszym kontekście mówi się sporo o biurokracji, o utykających sprawach, o bezsensownych przepisach, o tajności większości dokumentów. Jako inne bariery wymienia się też nieuczciwą konkurencję, dublowanie działań i brak infrastruktury.

Wielu pożytecznych wniosków możliwych do wykorzystania w badaniach nad skutecznością watchdogów dostarczają też inne badania Ryszarda Skrzypca. *Ocena jakości działania organizacji pozarządowych* jest ekspertyzą wydaną na zlecenie Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2009 r.⁸² Typowymi metodami oceny lub samooceny organizacji zaliczanych do trzeciego sektora są monitoring, ewaluacja, audyt, mierzenie wpływu oraz badania naukowe, które nie tylko mają charakter badań ewaluacyjnych, lecz także stawiają pytania

⁸² R. Skrzypiec, *Ocena jakości działania organizacji pozarządowych. Ekspertyza na zlecenie Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*, Warszawa 2009. Badanie zostało zrealizowane przy zastosowaniu kombinacji następujących metod i technik badawczych: ankiety pilotażowe, wywiady swobodne, *desk research*, pogłębione wywiady grupowe i studium przypadku.

poszerzające wiedzę na temat organizacji pozarządowych w ogóle i odpowiadają na nie. Warto wymienić niektóre zapisy tej ekspertyzy, które dotyczą istotnych kwestii dla przedmiotu badań.

Jej współautorzy podkreślają, że ewaluacja to w zasadzie nowe zjawisko w działaniu organizacji pozarządowych, nadal słabo rozwinięte w świadomości ich członków. Doświadczenia krajów zachodnich, ale także polskie, zasadniczo wskazują, że ocena i samoocena zorientowane są m.in. na takie aspekty funkcjonowania organizacji jak wiarygodność, efektywność finansowa, ocena działania, w tym osiągnięcia założonych rezultatów, oraz mierzenie wpływu społecznego. W każdym z wymienionych obszarów opracowano i wdrożono wiele różnych metod i narzędzi. Zorientowanie na wiarygodność organizacji pozarządowych odnosi się do trzech aspektów: legitymizacji, przejrzystości i rozliczalności (*legitimacy, transparency, accountability*) – o to szczególnie powinny dbać organizacje sprawujące kontrolę obywatelską czy pełniące funkcje rzecznicze⁸³. Wnioski wypływające z niniejszej ekspertyzy wskazują, że jakość działania organizacji pozarządowych jest stosunkowo słabo zaimplementowana w działaniach polskiego trzeciego sektora. Jest kojarzona przede wszystkim z dwiema cechami – sprawnym i rzetelnym planowaniem (w tym tworzeniem wniosku o dotację) oraz z realizacją projektu i jego użytecznością w odniesieniu do zidentyfikowanych potrzeb jego odbiorców. Należy również stwierdzić, że efekty stosowania procedur oceny dla praktyki funkcjonowania tego typu organizacji w Polsce są znacznie ograniczone. Wynika to z kilku czynników, np. z tego, że w polskim trzecim sektorze słabo przyjęły się opracowane instrumenty samoregulujące, takie jak karty zasad lub karty etyczne. Potwierdzają to wspomniane powyżej badania Ryszarda Skrzypca z 2011 r. Czyżby nic w tym zakresie nie poprawiło się? Opracowane standardy są pozbawione elementów przymusu, dlatego są tak mało skuteczne w stymulowaniu jakości działania organizacji pozarządowych czy świadczenia usług społecznych. Zdarza się, że odgrywają jedynie rolę fasadową lub

⁸³ Tamże, s. 19.

po prostu nie znajdują praktycznego zastosowania. Kolejnym istotnym czynnikiem jest to, że ocena działań organizacji bazuje przede wszystkim na wskaźnikach ilościowych (zarówno na etapie aplikacji, jak i rozliczenia), co w ograniczonym stopniu wpływa na jakość działania. Wyrabia to natomiast umiejętność poprawnego komponowania sprawozdań z działania⁸⁴.

Próbując rozstrzygnąć spór o zagadnienie efektywności finansowej watchdoga, Marta Gumkowska i Jan Herbst stwierdzają⁸⁵, że:

Najpopularniejszą miarą efektywności finansowej organizacji jest (popularyzowana np. przez angielską organizację NCVO) relacja pomiędzy wydatkami administracyjnymi, a wydatkami przeznaczanymi bezpośrednio na działalność statutową organizacji⁸⁶.

Trzeba mieć jednak na uwadze, że:

wielkość kosztów administracyjnych jest (lub powinna być) zależna od profilu działalności organizacji oraz z preferowanymi przez nią formami działań. Trudno porównywać pod tym względem organizację charytatywną i, na przykład, infrastrukturalną. Aktywność lobbingowa, choć wymaga znacznych nakładów administracyjnych, może niekiedy mieć o wiele donioślejsze znaczenie niż świadczenie bezpośrednich usług⁸⁷.

W ten kontekst wpisuje się także koncepcja samowystarczalności organizacji pozarządowych, uwzględniająca wymiar

⁸⁴ Tamże, s. 34.

⁸⁵ Przedstawione wnioski pochodzą z badania na reprezentatywnej próbie 1700 stowarzyszeń i fundacji zrealizowanego w pierwszym kwartale 2008 r. na zlecenie Stowarzyszenia Klon/Jawor.

⁸⁶ M. Gumkowska, J. Herbst, *Koszty administracyjne – temat wstydlivy?*, www.ngo.pl z dn. 24.07.2009 (dostęp: 13.06.2015 r.).

⁸⁷ Tamże.

instytucjonalny (zasady i rozwiązania organizacyjne, zasoby) oraz wymiar funkcjonalny (działalność programowa i pozaprogramowa, relacje z otoczeniem). Ocena takiej organizacji non profit może być realizowana na dwa sposoby:

- linearnie – na podstawie wcześniej ustalonych etapów lub faz rozwoju organizacji jako punktów odniesienia;
- wielowymiarowo – poprzez identyfikowanie mocnych i słabych stron badanego zagadnienia lub całej organizacji, jej wewnętrznej spójności⁸⁸.

Jak stwierdza Monika Mazurczak-Kaczmaryk:

Samowystarczalność nie jest celem samym w sobie, ale warunkiem efektywnej i długofalowej działalności statutowej organizacji. Nie jest także rozumiana jako stan stabilizacji i poprzestawanie na zebranych zasobach, lecz jako stan, który podlega ciągłym przemianom i rozwojowi. Obejmuje zarówno budowanie podstaw instytucjonalnych organizacji, jak i jej działalności programowej. Zasilana jest i tworzona głównie poprzez poparcie, jakie daje organizacji jej otoczenie zewnętrzne, zwłaszcza to najbliższe⁸⁹.

Do ważniejszych badań wpisujących się w ten linearny kontekst można zaliczyć m.in. analizę cyklu życia organizacji pozarządowych autorstwa Ewy Bogacz-Wojtanowskiej. Autorka wykorzystuje koncepcję „cyklu życia organizmu do analizy podmiotów trzeciego sektora” oraz przedstawienia:

fazowości rozwoju organizacji pozarządowych, przejawiającej się tym, że na różnych etapach swego rozwoju

⁸⁸ M. Mazurczak-Kaczmaryk, *Podstawowe wyznaczniki samowystarczalności lokalnej organizacji pozarządowej*, [w:] *Wiedza i doświadczenie. Moduł 2. Zarządzanie, planowanie i ocena własnych działań*, red. D. Głazewska, Warszawa 2006, s. 83.

⁸⁹ Tamże, s. 82.

organizacje te posiadają różne aktywa materialne i społeczne, cele i strategie, a także struktury społeczne i fizyczne⁹⁰.

Ocena jakości działania polskich organizacji pozarządowych przez grantodawców również potwierdza w wielu aspektach wyniki wspomnianych badań Ryszarda Skrzypca przeprowadzonych na organizacjach strażniczych. Generalnie badani w indywidualnych wywiadach pogłębionych wspólnie uznali, że jakość działań tych podmiotów w naszym kraju jest niska, choć powoli poprawia się ona ze względu na zauważane przez nich: większą rzetelność czy baczne zwracanie uwagi na przestrzeganie prawa. Twierdzą oni, że ta poprawa jest również wynikiem działań darczyńców, którzy zwracają coraz większą uwagę na efektywność działania wspieranych organizacji. Sami grantodawcy dopracowali się również skuteczniejszych formuł przyznawania i rozliczania grantów. Jeden z badanych zwrócił uwagę, że zróżnicowanie sektora pozarządowego zmusza do stosowania różnych kryteriów oceny jakości działań organizacji, w zależności od ich specyfiki i charakteru. Duże organizacje, posiadające znaczne budżety i korzystające z różnych źródeł finansowania, z pewnością powinny być bardziej profesjonalne, zwłaszcza w zakresie zarządzania biurem i kapitałem ludzkim, niż np. małe, lokalne stowarzyszenia wiejskie. Pytani o przyczyny niskiej jakości działań tego typu podmiotów w Polsce badani wskazywali również, że przede wszystkim wynika ona z pewnej specyfiki działania sektora pozarządowego, jego naturalnej elastyczności i niezależności, ale też z niskich kompetencji działających w nim osób. Nie zbadano do końca, czy nie dostrzegają one konieczności podnoszenia jakości swoich działań, czy nie wiedzą, jak to robić. Zasugerowano także, że nadal w niektórych organizacjach obowiązuje hasło, ukute jeszcze w latach 90. XX w.: „ze mną grzecznie, bo ja społecznie”, co oznacza, że nie

⁹⁰ E. Bogacz-Wojtanowska, *Cykl życia organizacji pozarządowej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3, s. 128.

można stawiać NGO-som zbyt wysokich wymagań, skoro ludzie pracują tam społecznie, bez wynagrodzenia⁹¹.

Cennych danych dotyczących skuteczności organizacji non profit dostarczają polskie badania mieszczące się w zakresie nauk o zarządzaniu, a zwłaszcza badania nad zarządzaniem strategicznym w tego typu podmiotach⁹². Większość badaczy, opierając się na dokonaniach amerykańskich i brytyjskich, podkreśla konieczność profesjonalizacji zarządzania w trzecim sektorze⁹³, analizuje obszary konkurencji i możliwości partnerstwa między nimi⁹⁴, podejmuje również próbę sformułowania kryteriów efektywności podmiotów NGO⁹⁵. Samo pojęcie strategii sugeruje, że celem organizacji jest dążenie do realizacji wytyczonych celów. Z perspektywy funkcjonowania NGO to pojęcie ma tutaj zastosowanie, kiedy mowa o każdym planowym, konsekwentnym dążeniu do osiągnięcia zamierzonych rezultatów, np. w przypadku realizacji swojej misji czy poszczególnych projektów strażniczych. Także

⁹¹ R. Skrzypiec, *Ocena jakości działania organizacji pozarządowych...*, s. 141–146.

⁹² Podsumowanie współczesnych badań i koncepcji teoretycznych w tym zakresie można odnaleźć u Jarosława Domańskiego w publikacji *Zarządzanie strategiczne organizacjami non profit w Polsce*, Warszawa 2010, s. 52–109. Jednymi z przyczyn powstania jego pracy są, jego zdaniem, zauważalny niedostateczny stopień profesjonalizacji działań z zakresu zarządzania organizacjami pozarządowymi oraz przekonanie o istnieniu luki badawczej. Ma on tu na myśli m.in. brak spójnej teorii wyjaśniającej efektywność działania tego typu podmiotów.

⁹³ A. Witek-Crabb, *Specyfika zarządzania strategicznego w organizacjach non profit*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, red. A. Nalepka, Nowy Sącz 2006, s. 129–138.

⁹⁴ T. Kafel, M. Ćwikliński, *Zastosowanie strategicznej karty wyników w organizacjach pozarządowych*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne...*, s. 167–180.

⁹⁵ T. Kafel, B. Ziębecki, *Wymiary i kryteria oceny efektywności organizacji pozarządowych*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumenta*, red. A. Nalepka, A. Ujwary-Gil, Nowy Sącz 2009, s. 237–245.

w tej dziedzinie badacze podkreślają rosnącą presję fundatorów i darczyńców na większą efektywność działania – rekomenduje się wiele miar ich skuteczności, które do niedawna się sprawdzały w sektorze biznesu. Wyrażane jest przekonanie, że wdrożenie zarządzania strategicznego w polskich organizacjach trzeciego sektora znacznie poprawi jego ogólną kondycję⁹⁶. Stosując terminologię adekwatną do nauk ekonomicznych, często stwierdza się, że:

organizacje działają efektywniej, gdy dostarczają i odpowiednio reagują na zjawiska w otoczeniu, które często mają charakter pobudzający. Efektywną odpowiedzią jest właściwie sformułowana misja organizacji. [...] Organizacje osiągają sukces, gdy realizowane przez nie różne strategie są ze sobą ściśle związane, gdy są zorientowane na finanse ze zdywersyfikowanymi źródłami finansowania, gdy stosują narzędzia marketingowe i gdy źródłem ich wzrostu jest zwiększenie użyteczności ich oferty⁹⁷.

Z przeprowadzonej analizy literatury z dziedziny nauk o zarządzaniu wypływają pewne wnioski warte podkreślenia i wzięcia pod uwagę przy planowaniu badań nad skutecznością watchdogów. Są to w zasadzie hipotezy mówiące o tym, że:

- w organizacjach non profit małe znaczenie ma zdobywanie przewagi konkurencyjnej, co może iść w parze z niską motywacją do profesjonalizacji ich działań;
- misja i cele długoterminowe są określane przez założycieli w chwili powstania danej organizacji i w czasie jej istnienia niemal się nie zmieniają;
- ich główna strategia działania jest wypadkową strategii okazjonalnych lub tworzonych na potrzeby konkretnych projektów;

⁹⁶ J. Domański, dz. cyt., Warszawa 2010, s. 85.

⁹⁷ Tamże, s. 105.

- organizacje pozarządowe w niewielkim stopniu stosują metody analizy strategicznej czy inne narzędzia służące ewaluacji ich działań;
- najważniejszymi zasobami organizacji pozarządowych są zasoby niematerialne, zaś kluczowe kompetencje nie są chronione przed potencjalną konkurencją, ale wręcz udostępniane publicznie dla dobra społecznego.

Próbując dokonać wstępnej diagnozy organizacji strażniczych w Polsce, która wynika z analizy przytoczonych rezultatów badań, można stwierdzić, że skuteczność działania wydaje się wymiarem, z którym te organizacje sobie nie radzą. Splot wymienionych powyżej czynników powoduje, że ich działania charakteryzują się raczej jednorazowością i nieciągłością oraz koncentrują się wyłącznie na działaniach monitorujących. Ten fakt nie sprzyja ich skuteczności, a pewne sukcesy na tym polu (np. wygrywanie spraw przed sądami) postrzegane są jako elementy budowania prestiżu, ten zaś zwiększa możliwości zdobywania środków finansowych. Działalność strażnicza to fenomen złożony z dwóch elementów: kontroli i działania na rzecz zmiany społecznej, więc na skuteczność należałoby patrzeć kompleksowo. Tym samym dyskusja nad kwestią skuteczności koncentruje się w niniejszym raporcie na blokadach działalności strażniczej, potrzebach organizacji strażniczych oraz, (niestety) w mniejszym stopniu, na sposobach przewycięzania zidentyfikowanych ograniczeń i zaspokajania potrzeb.

Chcąc podsumować dotychczasowy dorobek polskich badań nad skutecznością działania organizacji pozarządowych, w tym strażniczych, można powiedzieć, że zagadnienie to nastrocza wielu problemów badaczom – od samej operacjonalizacji pojęcia skuteczności po stworzenie odpowiednich narzędzi i technik badawczych. Wątpliwe pozostaje też przypuszczenie, że istnieją jedyne prawidłowe metody, które możemy wykorzystywać do mierzenia skuteczności. Wartość dodana wypływająca z niniejszych rozważań to z pewnością sektory czy dziedziny funkcjonowania organizacji strażniczych, warte skupienia uwagi w pierwszej kolejności. Są to misja, wartości, źródła finansowania, zasoby kadrowe i know-how, które można rozumieć jako doświadczenie

i standardy obowiązujące wewnątrz organizacji. Istotne wydają się również czynniki zewnętrzne, które mogą w równej mierze decydować o efektywności. Są to chociażby reakcje interesariuszy na działania organizacji czy też potencjał tworzenia sieci partnerstw i nawiązywania współpracy z przedstawicielami innych podmiotów NGO, z sektorem publicznym i biznesem. Obszarem, który jest w Polsce dobrze zbadany, na pewno pozostaje kondycja finansowa organizacji strażniczych. Jest ona z pewnością trafnie zdiagnozowana i na tę chwilę nie wymaga dalszych analiz.

Stan badań nad skutecznością działań podmiotów trzeciego sektora w Polsce można natomiast uznać za niedostateczny lub w fazie rozwoju. Zagadnienie to stanowi nie lada wyzwanie dla badaczy. W dorobku polskich badań brakuje jeszcze omówienia wielu aspektów, które nie zostały dokładnie zbadane. Są to chociażby kwestie sporne, takie jak relacja efektywności członków zarządu (liderów) danej organizacji do obrazu efektywności organizacji jako całości. Poza tym amerykańscy badacze efektywności NGO już kilkadziesiąt lat temu określili wskaźniki mierzenia wpływu społecznego, podczas gdy w Polsce dziedzina ta ujrzała światło dzienne dopiero kilkanaście lat temu⁹⁸.

Niezagospodarowaną luką w tej dziedzinie jest również konsekwentne pomijanie kwestii promocji działań organizacji strażniczych w badaniach socjologicznych jako jednego z kluczowych czynników mierzenia ich skuteczności. W końcu bez szerokiego dotarcia do swoich odbiorców ich działania nie mają dziś większego sensu. W dodatku warunki współczesnego państwa kapitalistycznego, takiego jak Polska, wręcz wymuszają promocję i działania public relations w zakresie każdego aspektu funkcjonowania organizacji. Jej marka wyznacza to, w jaki sposób – negatywny czy pozytywny – jest odbierana: Czy jest wiarygodna?

⁹⁸ W naukach społecznych, w tym naukach o zarządzaniu, coraz popularniejsze stają się w Polsce metody mierzenia oddziaływania społecznego. Zob. B. Juraszek-Kopacz, J. Tyrowicz, *Zmierzyć niemierzalne, czyli o pomiarze oddziaływania społecznego. Poradnik dla organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw społecznych*, Warszawa 2008.

Czy reprezentuje pewne standardy o które sama zabiega? Czy jest godnym partnerem? Bez podstawowej promocji weryfikacja tych pytań staje się dziś niemożliwa.

Kolejną kwestią, która nastrocza wielu problemów badaczom, jest określenie liczby wszystkich watchdogów w Polsce. Jak wynika z powyższych badań, sporo tego typu organizacji nie utożsamia się z pojęciem watchdoga, a raczej definiuje się jako organizacja pozarządowa. W większości przypadków działania strażnicze stanowią jedynie element ich misji, a nie coś, co nazwalibyśmy „tronem organizacji”. Szacunkowe dane wskazują, że takich podmiotów może być w Polsce kilkaset, a to stanowi niewielki procent wszystkich podmiotów pozarządowych w naszym kraju⁹⁹.

Problemem, którego istnienie nie budzi wątpliwości, jest kwestia niezależności organizacji strażniczej od przedmiotu kontroli – czy to finansowej, czy światopoglądowej. Większość organizacji pozarządowych w Polsce korzysta ze środków publicznych, wiele z nich istnieje tylko dzięki nim. Teoretycy i praktycy powszechnie podkreślają, że niezależność to jeden z warunków istnienia organizacji strażniczej. Stanowi ona, obok rozliczalności i jawności, ważny standard etyczny ich działalności i nikt nie ma wątpliwości co do wymogu jego przestrzegania. Niejasności pojawiają się jednak, jeśli chcemy sprawdzić, jak owe postulaty korespondują z rzeczywistością. Okazuje się, że organizacje strażnicze nie dbają tak o standardy etyczne, jak mogłoby się wydawać. Wielu działaczy np. nie wyraża potrzeby uchwalania specjalnych kodeksów etycznych. W toku ich działalności pojawiają się prozaiczne dylematy, np.: czy współpracować z daną opcją polityczną przy jakimś projekcie ważnym społecznie, czy jednak lepiej się wycofać, aby nie stracić na wiarygodności. Tego typu pytania często zadają sobie działacze organizacji watchdogowych, jednak do tej pory nikt nie zbadał,

⁹⁹ Próby ich policzenia podejmowała wielokrotnie Sieć Obywatelska Watchdog Polska. Zob. K. Izdebski, K. Batko-Tołuć, dz. cyt., s. 7–9. Próby określenia ich rzeczywistej liczby podejmował też badacz organizacji strażniczych Jakub Ryszard Stempień. Zob. J.R. Stempień, *Organizacje strażnicze – biała plama...*, s. 296–298.

jak deklarowana niezależność koresponduje ze stanem rzeczywistym. W ogóle brakuje badań na temat samych kwestii etycznych – sprawdzających, jakie standardy rzeczywiście funkcjonują, jakie nie – i dlaczego. Można przypuszczać, że gdyby takie analizy zostały przeprowadzone, ich wyniki podważyłyby sens istnienia wielu obecnie funkcjonujących podmiotów. Niemniej jednak stanowiłyby dla nich dobrą motywację do ponownego przemyślenia własnej misji i ukierunkowania się na wdrożenie i promocję, często z pozoru oczywistych, zasad funkcjonowania organizacji pozarządowych, których elementem jest kontrola osób lub instytucji pełniących funkcje publiczne.

W dalszym ciągu brak jeszcze innych badań w tym obszarze, np.: Jak organizacje strażnicze komunikują na zewnątrz wyniki swoich analiz? Jak rezultaty te są promowane wśród poszczególnych grup docelowych? Ile z nich zostaje wykorzystanych do wdrożenia zmian, o które walczą te podmioty? Można się zgodzić z Ryszardem Stempniem, że watchdogi stanowią „białą plamę” na mapie trzeciego sektora. Wyniki omówionych badań skłaniają do refleksji i zadania sobie pytania, czy sami działacze dysponują wystarczającą wiedzą na temat specyfiki działalności strażniczej. Warto byłoby się pokusić o oddzielne badania na temat profesjonalizacji ich działań i wiedzy ogólnej na temat metod i samej istoty działań kontrolnych wobec władz państwowych. Bez pogłębionej analizy trudno o tym rozsądzać. Z jednej strony, pracownicy NGO-sów są uważani za ekspertów w swojej wąskiej dziedzinie, w której pracują przy konkretnych projektach, a z drugiej – badania wskazują na niski poziom utożsamiania się działaczy społecznych z działalnością *stricte* tego typu. Z pewnością ma to związek z powolnym, aczkolwiek nieustannym, procesem rozwoju tych szczególnych form inicjatyw obywatelskich.

3. Typy idealne w badaniach nad skutecznością organizacji strażniczych

a) Weberowska koncepcja typu idealnego

Dla Maxa Webera typ idealny to jedna z najważniejszych kategorii teoretycznych w naukach społecznych. Jest to abstrakcyjny konstrukt myślowy badacza złożony z najistotniejszych cech danego zjawiska społecznego. Nie występuje on w rzeczywistości w czystej postaci. Koncepcja typu idealnego pozwala jednak na porównywanie różnych zjawisk społecznych względem owych abstrakcyjnych konstruktów. W naukach społecznych tworzenie typów może być przydatne przy analizie zebranych danych, jak również przy tworzeniu klasyfikacji badanych obiektów. Mogą one służyć też do systematyzacji i wyciągania wniosków, a także tworzyć aparat pojęciowy. Weber wprowadził pojęcie typu idealnego, analizując m.in. biurokrację czy rozpatrując typy przywództwa politycznego oraz postaw religijnych¹⁰⁰.

Należy zaznaczyć, że typ idealny jest konstruktem, ale wywiezionym z rzeczywistości i stale przez odniesienie do rzeczywistości kontrolowanym przy użyciu wyobraźni i nomologicznej wiedzy badacza. Jest miernikiem dość skomplikowanym, powstającym po dogłębnej analizie dotychczasowych obserwacji rzeczywistości, na podstawie dotychczasowej wiedzy teoretycznej badacza¹⁰¹.

Max Weber, który jako pierwszy rozpowszechnił konstrukcję typu idealnego w naukach społecznych, podkreślał, że nie mają one zastosowania w naukach przyrodniczych ze względu na ich specyficzny indywidualizujący charakter poznania. Z założenia traktował on działania ludzkie jako racjonalne¹⁰². Przyczyna takiego rozumowania tkwi w dużej mierze w dwojakim postrzeganiu

¹⁰⁰ R. Backer, *Czym jest teoria w politologii? O znaczeniu kategorii typu idealnego*, referat wygłoszony na ogólnopolskiej konferencji naukowej „Czym jest teoria w politologii?”, Poznań 12 maja 2010 r.

¹⁰¹ D. Kaesler, *Weber. Życie i dzieło*, przeł. S. Lisiecka, Warszawa 2010 s. 243.

¹⁰² Zob. M. Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen 1951.

wartości kulturowych w odniesieniu do pojęcia typu idealnego. Jak pisze Miłowit Kuniński:

Po pierwsze można uznać tożsamość kryteriów doboru elementów składowych typu idealnego i przedmiotu badań. Kryterium tym są wartości akceptowane przez badacza. [...] tak jak zmienia się znaczenie kulturowe badanych zjawisk kulturowych, tak też zmienia się sposób dobierania materiału do konstrukcji typu idealnego. Po drugie można poprzestać na stwierdzeniu analogii między odniesieniem do wartości i typem idealnym. Gdy przystępuje się do tworzenia typu idealnego, na sposób doboru i ujęcia jego elementów składowych wpływają konkretne problemy badawcze, a zwłaszcza ustalanie związków przyczynowych między zespołami zjawisk kulturowych, natomiast w przypadku wyboru przedmiotu badań, rolę tę spełniają wartości¹⁰³.

Zatem można powiedzieć, że konstrukcja typu idealnego zawsze bierze swój początek w systemie wartości kulturowych danego badacza i cechy są przez niego dobierane w sposób celowy i nieprzypadkowy. Są one bowiem adekwatne do danego miejsca i czasu, w którym zostały dobrane. Odniesienie się Webera do wartości stało się w późniejszym okresie przedmiotem krytyki, jednak założenia te stanowią pewien fundament pozwalający zrozumieć sposób myślenia teoretyka o tym niejednoznacznym pojęciu¹⁰⁴.

Jak zatem należy tworzyć typ idealny? Według Maxa Webera do jego skonstruowania dochodzi się poprzez jednostronne spostrzeżenie jednego lub kilku punktów widzenia oraz zespolenie znacznej liczby poszczególnych zjawisk, rozproszonych i niezależnych od siebie, występujących gdzieś w mniejszej

¹⁰³ M. Kuniński, *Myślenie modelowe w socjologii Maxa Webera*, Wrocław 1980, s. 15.

¹⁰⁴ T. Parsons, *The Structure of Social Action: A Study in Social Theory with Special Reference to a Group of Recent European Writers*, vol. II, New York 1968, s. 591, 595–597.

lub większej liczbie, a podporządkowanych owym jednostronnie wyodrębnionym punktom widzenia w jednolity wewnętrznie konstrukt myślowy. Jak już wspomniano, musi on być pewnego rodzaju utopią – niestwierdzoną w rzeczywistości, występującą jedynie w danym czasie, miejscu czy danej kulturze. Wspomniany przez Maxa Webera „punkt widzenia” nie jest również pozbawiony kontekstu, dlatego jest on tworzony zawsze pod konkretne badanie w danej epoce i przy znajomości większości kontekstów kulturowych i społecznych badanego zjawiska. Spotęgowany zespół cech powinien być możliwie jak najbardziej pozbawiony wartościowania, ponieważ im bardziej racjonalny i uniwersalny jest punkt widzenia, tym bardziej uniwersalny powstanie typ idealny. Weber uważał, że taki typ należy indukcyjnie wyprowadzać z realnego świata umieszczonego w historii społecznej. Według niego nie wystarczyło przedstawić dokładnie określonego zbioru koncepcji, zwłaszcza dedukcyjnie wywiedzionych z abstrakcyjnej teorii – one muszą mieć odpowiednie poparcie w empirii. Poza tym spotęgowane cechy wcale nie muszą mieć charakteru pozytywnego, jak mogłyby sugerować użyte wcześniej słowa „utopia” czy „idealny”¹⁰⁵.

Weberowski typ idealny jest różnie postrzegany przez badaczy – może być narzędziem, pojęciem, modelem, aż wreszcie może być postrzegany jako teoria socjologiczna. Przykładowo Miłowit Kuniński wskazuje na dwie zasadnicze tendencje w interpretacji typów idealnych. Prąd pierwszy zmierza do pokazania związków typów idealnych z innymi rodzajami pojęć występujących w języku nauki, a także z takimi narzędziami metodologicznymi jak klasyfikacje i typologie. Jest jednak i druga tradycja, która sprowadza typ idealny nie do pojęcia, a przynajmniej nie tylko, a przede wszystkim do pewnego narzędzia wyjaśniania zdarzeń społecznych¹⁰⁶.

Alexander von Schelting wyróżnił w dziełach Webera dwie odmiany typu idealnego: generalizujący typ idealny i indywidualizujący typ idealny występujący w dwojakiej postaci jako

¹⁰⁵ G. Ritzer, *Klasyczna teoria socjologiczna*, przeł. H. Jankowska, Poznań 2004, s. 157.

¹⁰⁶ M. Kuniński, dz. cyt., s. 35–36.

indywidualizm historyczny lub jako zespół idei. Podział ten może budzić zastrzeżenia jako niewyczerpujący, ale ma istotną zaletę – zwraca uwagę na szczególną rolę zespołów idei w procesie wyjaśniania zdarzeń społecznych. Weber wspomina o typach idealnych jako ideach panujących wśród ludzi pewnej epoki, a wspomniany typ etosu kapitalistycznego i jego rola w wyjaśnianiu genezy kapitalizmu mogą świadczyć o szczególnym znaczeniu tej odmiany typu. Podział ten wiąże się także z ich różnymi funkcjami w procesie wyjaśniania zdarzeń historycznych. Konstrukcja typów indywidualizujących jest według von Scheltinga punktem wyjścia do przyczynowego wyjaśniania. Indywidualizm historyczny jest pośrednictwem typu idealnego jest przedmiotem wyjaśniania¹⁰⁷. Indywidualistyczny typ idealny jawi się zatem jako rezultat przygotowań i uporządkowania materiału. Sam niczego nie wyjaśnia, natomiast wskazuje na to, co ma być wyjaśniane.

Jest to zaledwie jedna z licznych interpretacji przemysłów Maxa Webera. Dla kontrastu można przytoczyć również poglądy Hansa Oppenheimera, który z kolei uważa typy idealne wyłącznie za pojęcia ogólne i nie różnicuje ich ze względów przedmiotowych, jak uczynił to von Schetling¹⁰⁸. Podobne stanowisko zajmują polscy badacze, np. Ija Lazari-Pawłowska, która rozróżnia typy idealne i typy empiryczne jako dwa rodzaje pojęć typologicznych. Jeśli:

nie istnieje żaden przedmiot, z którym pojęcie typologiczne jest powiązane stosunkiem oznaczenia, to pojęcie to jest typem idealnym. Jeśli istnieje przynajmniej jeden przedmiot oznaczany przez pojęcie typologiczne, to przedmiot ten (jak i samo pojęcie) jest typem empirycznym¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Tamże, s. 26–27.

¹⁰⁸ Hans Oppenheimer różnicował typy idealne ze względu na funkcje, jakie pełnią w badaniach. Zob. H. Oppenheimer, *Die Logik der Soziologischen Begriffsbildung*, Tübingen 1925, s. 36, 41.

¹⁰⁹ I. Lazari-Pawłowska, *O pojęciu typologicznym w humanistyce*, [w:] *Logiczna teoria nauki. Wybór artykułów*, red. T. Pawłowski, Warszawa 1966, s. 645.

W artykule *O pojęciu typologicznym w humanistyce*, nawiązując m.in. do Oppenheimera, autorka proponuje, aby uznać typy idealne i empiryczne za szczególne przypadki pojęć klasyfikujących, a więc mające postać logiczną funkcji $F(x)$ ¹¹⁰.

W drugiej połowie XX w. zyskała na popularności koncepcja Dona Martindale'a, który w 1974 r. opublikował artykuł *Sociological Theory and the Ideal Type*¹¹¹. W tym tekście badacz podkreśla bowiem instrumentalny charakter typu idealnego w stosunku do teorii. Według Martindale'a typ idealny nie jest celem badań, lecz pewnym prowizorycznym etapem budowy teorii. Traktowany jest jako pojęciowe narzędzie o funkcji heurystycznej – nie jest tym samym ani teorią, ani modelem matematycznym, ani też eksperymentem. Służy przede wszystkim jako środek metodologiczny w badaniach porównawczych. Niestety, w jego artykule nie znajdziemy odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób stosować typ idealny w badaniach porównawczych. Martindale ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że „przy porównywaniu rzeczywistych zespołów zdarzeń typy idealne służą izolowaniu tych czynników, które są przedmiotem porównań¹¹²”. Nie wiadomo jednak, na jakiej drodze dochodzi się do tej izolacji i dlaczego właśnie typy idealne miałyby być tutaj pomocne. Odpowiedzi na te pytania byłyby szczególnie interesujące z uwagi na to, że Weber prowadził liczne badania porównawcze z wykorzystaniem typów idealnych.

Tych i innych interpretacji dzieł Maxa Weбера jest w literaturze przedmiotu dość dużo. Wynika to m.in. z powszechnego stosowania modeli teoretycznych w naukach empirycznych, co ma oczywiście istotne znaczenie badawcze i jest również przedmiotem refleksji metodologicznej. Prace na ten temat nie reprezentują jednak jednolitego stanowiska – zawierają one bogato zróżnicowane koncepcje i klasyfikacje modeli, czy to w kontekście budowania definicji kluczowych pojęć, czy też w zakresie przypisywanych

¹¹⁰ Zob. M. Kuniński, dz. cyt., s. 55–59.

¹¹¹ D. Martindale, *Sociological theory and the ideal type*, [w:] tegoż, *Sociological Theory and the Problem of Values*, Columbus, Ohio 1974.

¹¹² Tamże, s. 88.

im funkcji. Zapewne z każdej z nich można byłoby wyprowadzić interesujące wnioski, przydatne w konstruowaniu danego badania.

b) Model idealny skutecznej organizacji strażniczej (SOS)

Zaprezentowany poniżej autorski model typu idealnego skutecznej organizacji strażniczej jest głęboko zakorzeniony w specyfice polskiego systemu demokratycznego i jego ramach prawnych, a także ma zastosowanie współcześnie. Jest on również celowo dostosowany do specyfiki funkcjonowania trzeciego sektora w Polsce od mniej więcej 2010 r. do chwili obecnej. Model ten został stworzony na podstawie krytycznej analizy interdyscyplinarnych badań i koncepcji, tj. danych empirycznych wynikających z analizy specyfiki polskiego sektora NGO oraz organizacji strażniczych, a ponadto na podstawie teorii agencji, wniosków zaczerpniętych z wyników badań amerykańskich nad organizacjami non profit oraz z innych koncepcji wywodzących się z nauk politycznych, socjologicznych i ekonomicznych, omówionych w skrócie w tym rozdziale.

Model idealny skutecznej organizacji strażniczej można zaprezentować w postaci graficznej (wykres nr 2).



WYKRES NR 2

Model idealny skutecznej organizacji strażniczej (1)

Źródło: opracowanie własne.

Skuteczna organizacja strażnicza (w skrócie SOS) jest organizacją pozarządową, której istnienie zależy od spełnienia trzech warunków. Każda skuteczna organizacja typu watchdog powinna być wiarygodna, profesjonalna i obiektywna. Przez wiarygodność rozumie się tutaj zdolność do pozyskania zaufania obywateli do organizacji. Innymi słowami, SOS jest godna zaufania. Profesjonalizm mówi nam o tym, jak funkcjonuje owa organizacja i odnosi się przede wszystkim do kapitału ludzkiego: doświadczenia pracowników, ich kompetencji, poziomu jakości wykonywanej pracy, uprawnień zawodowych, stażu pracy itp. Obiektywizm zaś stanowi gwarancję bezstronności, która jest również kluczowa w tej dziedzinie działalności obywatelskiej. Organizacja jest obiektywna, jeśli zakres i wyniki działań strażniczych są przedstawiane i oceniane w sposób zgodny ze stanem faktycznym, niezależnie od własnych opinii, uczuć i interesów osób, które w niej pracują.

Wiarygodność, profesjonalizm i obiektywizm są pojęciami niezwykle trudnymi do zmierzenia. Ich ocena często zależy od subiektywnych odczuć osoby oceniającej. Byłoby naiwne ze strony autorki, gdyby podjęła próbę zmierzenia wiarygodności czy profesjonalizmu całej organizacji jako takiej. Wyniki zawsze byłyby agregatami subiektywnych opinii, które niekoniecznie byłyby opinią większości badanej populacji.

W konsekwencji model ten postanowiono zastąpić synonimicznymi wskaźnikami warunkującymi opisane powyżej cechy. Są nimi rozliczalność, rzetelność i niezależność (wykres nr 3). Model teoretyczny SOS zakłada, że:

1. Wiarygodna organizacja strażnicza jest rozliczalna przez obywateli.
2. Profesjonalna organizacja strażnicza działa w sposób rzetelny.
3. Gwarancją niezależności organizacji jest jej obiektywizm.

Innymi słowy, rozliczalność jest gwarancją wiarygodności, rzetelność – profesjonalizmu, a niezależność – najważniejszym elementem warunkującym zaistnienie obiektywizmu. Rozliczalność, rzetelność i niezależność są pojęciami bardziej skonkretyzowanymi, które znacznie łatwiej jest zoperacjonalizować na



WYKRES NR 3
Model idealny skutecznej organizacji
strażniczej (2)

Źródło: opracowanie własne.

potrzeby badań nad skutecznością. Aby nie było wątpliwości co do ich właściwego znaczenia, składniki te rozumie się następująco:

a) Rzetelność

Dotyczy ona zarówno osób, jak i samych przetwarzanych informacji. Działania strażnicze powinny być oparte na sprawdzonych metodach uzyskiwania danych oraz współrealizowane przez osoby kompetentne i doświadczone w wybranych dziedzinach. Wnioski z obserwacji czy badań bazują na dowodach (czyli sprawdzonych faktach), a nie opiniach (chyba że naszym celem jest zbadanie opinii na dany temat – wtedy dowodami są zebrane opinie), np. w zespole monitorującym źródła internetowe powinien być informatyk, w zespole analizującym kampanie reklamowe – specjalista ds. marketingu, w trakcie badań jakościowych powinno się skorzystać z pomocy przynajmniej jednego doradcy-naukowca, który pomoże przygotować kwestionariusz ankiety. Zadania powierzone pracownikom są wykonywane w sposób precyzyjny, dokładny i jak najbardziej poprawny. Rzetelnym będziemy określać taki projekt, który w założeniu dałby takie same wyniki, gdybyśmy go powtórzyli. Dlatego rzetelność dotyczy nie tylko osób, lecz także samych informacji. Ta wychodząca na zewnątrz organizacji nie powinna być półprawdą ani wprowadzać kogokolwiek w błąd (powinna być prawdziwa). Informacja rzetelna to informacja wiernie odwzorowująca rzeczywistość.

b) Rozliczalność

Mowa tutaj o rozliczalności finansowej oraz zadaniowej. Z tą pierwszą mamy do czynienia, gdy dany projekt strażniczy jest finansowany w sposób prawidłowy, tzn. określone działania w ramach danego projektu może być jednoznacznie przypisane tej organizacji, która go wykonuje. Oznacza to, że jeśli dana organizacja jest rozliczalna, to jesteśmy w stanie sprawdzić, czy pieniądze, które wydaje na dany projekt, są wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. Rozliczalność można zastąpić słowem „przejrzystość”. W przypadku rozliczalności zadaniowej przejrzystość oznacza, że istnieje jasność co do merytorycznych założeń projektu, przede wszystkim jego celów, zadań i wskaźników oceny rezultatów, tak aby po zakończeniu projektu można było dokonać jego dokładnej (rzetelnej) ewaluacji. Rozliczalność oznacza również, że reguły postępowania organizacji w ramach danego projektu strażniczego są jawne. To znaczy, że mogą być opublikowane dla szerokiego grona odbiorców (np. na stronie internetowej) lub udostępnione na życzenie każdej zainteresowanej osoby. Dotyczy to również publikacji, w których powinna być zawarta informacja o tym, skąd pochodzą wnioski w niej zawarte lub jakimi metodami zostały uzyskane wybrane informacje dotyczące danej instytucji podlegającej kontroli obywatelskiej. Jawność dotyczy również ujawniania wszelkich informacji, które są niezbędne do oceny wiarygodności danej organizacji w oczach obywateli. Najczęściej możemy się spotkać z publikacją rocznych sprawozdań finansowych danej organizacji na jej oficjalnej stronie internetowej lub na wniosek zainteresowanej osoby.

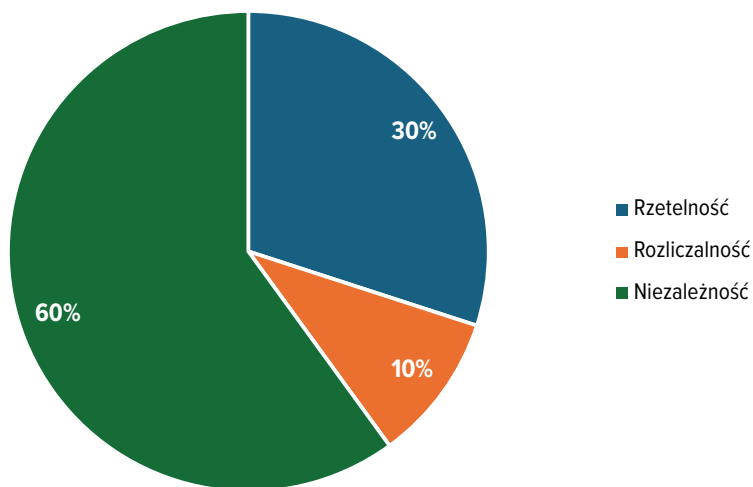
c) Niezależność

Z reguły odnosi się ona do kwestii finansowych i kadrowych. Niezależność finansową organizacji gwarantuje dywersyfikacja jej źródeł przychodów, przy czym jednym ze źródeł finansowania są również środki publiczne z wyjątkiem funduszy pochodzących bezpośrednio z instytucji publicznej, która jest kontrolowana przez daną organizację. Polityka finansowa jest prowadzona w taki sposób, że środki publiczne nie przekraczają 50% wszystkich jej

przychodów. Niezależność kadrowa to taki sposób doboru ludzi do danego projektu strażniczego, aby nie zachodził konflikt interesów, np. pomiędzy fundatorem organizacji a podmiotem kontrolowanym. Zasada ta dotyczy również osób z otoczenia zewnętrznego organizacji (interesariuszy), które mogłyby wpływać na obiektywizm czy rzetelność wykonywanych działań strażniczych. Osoby działające w organizacji nie są jednocześnie pracownikami instytucji, która jest przez nią kontrolowana. Osoby te, pomimo swoich osobistych sympatii i doświadczeń w pracy nad działaniami strażniczymi, starają się zachować obiektywizm w ocenie funkcjonowania tychże instytucji.

Kolejność wymienionych składników modelu idealnego SOS jest przypadkowa. W typie idealnym te proporcje są równe. Co więcej, wszystkie te elementy są wzajemnie zależne – brak któregokolwiek z nich powoduje, że skuteczność jest niska, bardzo niska lub jej nie ma – w zależności od tego, jakie kryteria skuteczności przyjmie dany badacz. Należy przy tym pamiętać, że w typie idealnym każdy składnik zawiera ok. 33,3% całości pojęcia skuteczności, zatem w świecie rzeczywistym nigdy taka proporcja nie występuje. Podobnie jak nie występuje organizacja, która ma po 0% każdego ze składników SOS. Model idealny jako metoda badawcza służy do nakreślenia, ile składników można wyodrębnić w danej organizacji strażniczej i jakie są ich proporcje procentowe. To znaczy, że w rzeczywistości możemy spotkać podmioty o takiej konfiguracji jak na wykresie nr 4. Na jego podstawie wyłania się obraz niezależnego watchdoga, którego pracownicy działają w sposób rzetelny, ale nie do końca dobrze potrafią sobie poradzić z rozliczalnością.

Jeśli w tym przypadku badacz przyjmie za kryterium skuteczności występowanie każdego składnika SOS po 5%, wtedy można uznać powyższą organizację za skuteczną. Jeśli jednak przyjmie, że aby mówić o skuteczności, muszą zachodzić proporcje mniej więcej równe, tzn. co najmniej po 15% w co najmniej dwóch składnikach, wtedy ta przykładowa organizacja będzie uznana za nieskuteczną. W tym przypadku, żeby nie wprowadzić nikogo w błąd logiczny, wykres należałoby nazwać „Składniki nieskutecznej organizacji strażniczej (NOS)”.



WYKRES NR 4

Składniki przykładowej skutecznej organizacji strażniczej (SOS)

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowany model idealny SOS jest abstrakcyjnym konstruktem myślowym autorki, który doprowadził ją do zaprojektowania metod i narzędzi badawczych pozwalających na uchwycenie zasad funkcjonowania organizacji strażniczych właśnie w tych trzech, najważniejszych jej zdaniem, aspektach, czyli niezależności, rozliczalności i rzetelności. Należy go traktować jako punkt wyjścia do dalszych rozważań.

ROZDZIAŁ II

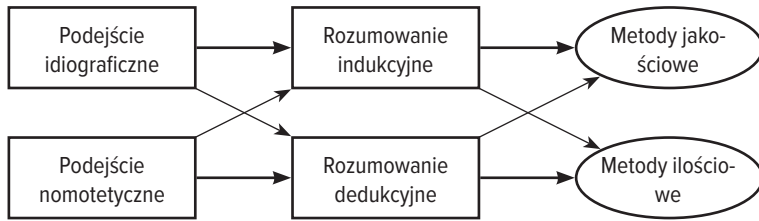
Założenia metodologiczne

1. Struktura postępowania metodologicznego

W badaniach społecznych wyróżniamy dwa podejścia do sposobów wyjaśniania rzeczywistości: idiograficzne i nomotetyczne. Pierwsze z nich polega na badaniu pojedynczych faktów i zjawisk, drugie zaś skupia się przede wszystkim na wyprowadzaniu ogólnych prawd i teorii¹. Bardzo często przez dane podejście jest determinowany późniejszy dobór metod badawczych. Najczęściej pojedyncze fakty bada się za pomocą metod jakościowych dzięki rozumowaniu indukcyjnemu. Pewne klasy przypadków czy ogólne tendencje łatwiej jest pokazać za pomocą metod ilościowych, dzięki zastosowaniu dedukcji. W naukach społecznych można wykorzystywać jednocześnie dedukcję i indukcję, a także łączyć badania ilościowe z jakościowymi, zwłaszcza jeśli niektóre obszary badania trudno jest zaklasyfikować tylko do jednej z tych kategorii. Pokazuje to wykres nr 5.

W niniejszej pracy uznano, że oba podejścia są wobec siebie komplementarne i mogą być zastosowane zamiennie, dlatego posłużono się obydwooma z nich. Większy nacisk położono jednak na wyjaśnianie nomotetyczne, czyli zakładające odniesienie do pewnej zbiorowości przypadków i poszukiwanie cech wspólnych. Szukanie prawidłowości i uogólnień było jednym z bodźców podjęcia tych badań.

¹ E. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, przeł. W. Betkiewicz, Warszawa 2008, s. 36–41.



WYKRES NR 5

Podejście idiograficzne i podejście nomotetyczne w naukach społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Babbie, dz. cyt., s. 36–41.

Przyjęty w niniejszej pracy schemat postępowania badawczego również jest odzwierciedleniem w większym stopniu podejścia nomotetycznego. Obejmuje on takie etapy jak²:

- 1) rozpoznanie faktów, ustalenie i uzasadnienie problemu badawczego oraz postawienie pytań szczegółowych;
- 2) ocena (krytyka) naukowa podjętego problemu badawczego w świetle dotychczasowych osiągnięć naukowych na podstawie przestudiowanej literatury;
- 3) przyjęcie modelu teoretycznego, wyartykułowanie założeń i sformułowanie hipotez;
- 4) wybór i przyjęcie metod, technik oraz narzędzi badawczych wraz z doбором próby badawczej;
- 5) konstrukcja i w razie potrzeby przetestowanie wybranych narzędzi badawczych;
- 6) realizacja badań;
- 7) agregacja i uporządkowanie danych zebranych w toku badań;
- 8) analiza danych pod kątem sprawdzenia postawionych hipotez;
- 9) pisarskie opracowanie wyników badań, w tym krytyczne ustosunkowanie się do przebiegu własnych badań.

Dane uzyskiwane dla celów niniejszej rozprawy mają charakter zarówno jakościowy, jak i ilościowy. W badaniach naukowych w ramach niniejszej dysertacji wykorzystano triangulację metod

² J. Apanowicz, *Metodologiczne elementy procesu poznania naukowego w teorii organizacji i zarządzania*, Gdynia 2000, s. 140–141.

badawczych. Celem tego jest pełniejsze, wielostronne poznanie obiektu poddanego obserwacji, ponieważ problem jest ujmowany z różnych perspektyw, w zróżnicowany sposób. Powzięte metody badawcze obejmują badania ilościowe (analiza treści), badania jakościowe (indywidualne wywiady pogłębione) oraz metodę *desk research* (czyli analizę danych zastanych). Korzyścią z przyjętej strategii badawczej jest łatwiejsze przezwyciężenie osobistych uprzedzeń i ograniczeń wynikających z przyjęcia jednej metodologii. Dzięki połączeniu różnych metod w jednym badaniu badacz może również częściowo pokonać brak dokładności wynikający z zastosowania jednej tylko metody i przeprowadzenia badań tylko przez jedną osobę³. Tabela nr 2 w sposób syntetyczny pokazuje, w jaki sposób zastosowano przyjętą metodykę badań.

Metoda badawcza	Rodzaj uzyskiwanych danych	Główne założenia badania	Harmonogram
Etap I: <i>desk research</i>	jakościowo- ilościowy	zbudowanie bazy organizacji strażniczych w Polsce, zbadanie ogólnych cech charakterystycznych badanej populacji, stworzenie narzędzia do wyodrębniania próby badawczej na dalszych etapach badań	I faza: czerwiec–lipiec 2016 r. II faza (uzupełnienie danych o nowe kategorie na podstawie wyników etapu II): czerwiec–lipiec 2017 r.
Etap II: indywidualne wywiady pogłębione	jakościowy	badanie pod kątem realizacji zasad niezależności, rozliczalności i rzetelności, dobór próby celowej na podstawie bazy <i>desk research</i> z I fazy	sierpień–grudzień 2016 r.
Etap III: analiza treści	jakościowo- ilościowy	badanie pod kątem realizacji zasad: rozliczalności i rzetelności na próbie badawczej obejmującej wszystkie organizacje z bazy <i>desk research</i>	sierpień–wrzesień 2017 r.

TABELA NR 2

Ogólny zarys metodyki badawczej wraz z harmonogramem

Źródło: opracowanie własne.

³ B. Nadolna, dz. cyt., s. 153–164.

Jak zaprezentowano w tabeli nr 2, badanie składało się z trzech etapów. Pierwszym z nich była analiza *desk research*. Jest to metoda badawcza, która polega na zbieraniu i analizie danych wtórnych. W tym badaniu zastosowano różne źródła pozwalające na utworzenie bazy danych na temat organizacji strażniczych, które obecnie funkcjonują w Polsce i mieszczą się w przyjętym polu badawczym. Dzięki temu zebrano też wiele cennych informacji o badanej populacji, które będą wykorzystane w drugim i trzecim etapie badań, jak np. forma prawna, rok powstania czy dane kontaktowe. Badanie to miało dwie fazy, ponieważ w toku jego realizacji pojawiła się potrzeba, aby dokonać analizy dodatkowych źródeł i uzupełnić bazę o kilka nowych kategorii. Indywidualne wywiady pogłębione stanowią drugi etap badań. Organizacje zostały wytypowane do niego na podstawie próby doboru celowego spośród ponad 100 organizacji, które znalazły się w bazie *desk research*. To pozwoliło przeprowadzić rozmowy z prężnie działającymi organizacjami, których specyfika funkcjonowania jest bardzo różnorodna – obejmuje różny zasięg terytorialny i tematyczny, a także znaczną różnorodność samej struktury wewnętrznej badanych organizacji. Rozmowy były przeprowadzane z liderami organizacji. Wśród nich byli prezesi lub przewodniczący albo członkowie zarządów, oddelegowani do realizacji projektów strażniczych. Rozmowy skupiały się na zbadaniu, jak przestrzegane są zasady funkcjonowania watchdogów takie jak niezależność, rozliczalność i rzetelność. W trzecim etapie badano już tylko dwie ostatnie cechy z wymienionych. Źródłem, które stanowiło uniwersum, były strony internetowe organizacji strażniczych. Badanie miało charakter jakościowo-ilościowy, zatem konieczna była analiza wszystkich stron internetowych organizacji, które weszły do bazy danych z pierwszego etapu. Dzięki temu wyniki można było korelować ze sobą.

W dalszej części rozdziału zostanie szczegółowo omówiona specyfika zastosowania każdej z metod, jednak tutaj należy poczynić kilka wyjaśnień. Przede wszystkim, jak wynika z tabeli, badanie *desk research* jest niezbędnym punktem wyjścia do dalszych badań. Obecnie w Polsce nie istnieje żadna baza organizacji

pozarządowych, która wyszczególniałaby oddzielnie te zajmujące się *stricto* strażnictwem. Wszelkie próby klasyfikacji tych NGO-sów zawsze są w dużej mierze subiektywne i zależą od celów twórców klasyfikacji. Jak wynika z analizy literatury teoretycznej i wcześniejszych badań przeprowadzonych w Polsce, nie istnieją w zasadzie organizacje pozarządowe, które same określałyby się wyłącznie jako strażnicze i prowadziły jedynie działalność strażniczą⁴. Podejmowane działania strażnicze są najczęściej zadaniem dodatkowym i uzależnionym od środków finansowych pochodzących w dużej mierze z grantów zewnętrznych. Powszechnie myli się też samo pojęcie rzecznictwa ze strażnictwem, ponieważ w dużej mierze specyfika działań jest bardzo podobna. Dlatego należy mieć na uwadze, że każda baza danych watchdogów, w tym ta stworzona przez autorkę niniejszej dysertacji, jest obciążona pewną dozą subiektywizmu. W bazie stworzonej na potrzeby niniejszego badania znalazły się jedynie te podmioty, które wpisują się w definicję watchdogą skonstruowaną przez autorkę badania i mieszczą się w polu badawczym niniejszej dysertacji. Badaczka nie jest w stanie do końca obiektywnie stwierdzić, ile z tych podmiotów jest watchdogami w rzeczywistości społecznej, gdyż nie istnieje jedna, np. ustawowo ustalona definicja watchdogą, jak w przypadku pojęcia organizacji pozarządowej.

Baza taka charakteryzuje się również nietrwałością. Organizacje strażnicze, podobnie jak cały sektor obywatelski, funkcjonują w bardzo dynamicznym, szybko zmieniającym się otoczeniu i mogą przyjmować różne formy samoidentyfikacji w zależności od projektów, które realizują w danym czasie. Szacuje się, że stworzona przez badaczkę baza zachowa swoją aktualność przez najwyżej pięć lat. Po tym czasie inny badacz chcący z niej skorzystać powinien zweryfikować i uaktualnić każdą pozycję, a zatem zacząć analizy od początku. Bardzo możliwe, że musiałby też wtedy na nowo stworzyć definicję watchdogą. Aby wyeliminować

⁴ Można znaleźć zaledwie kilka takich organizacji, ale badanie tylko tych podmiotów byłoby bezzasadne i bezużyteczne z punktu widzenia rozwiązania problemu badawczego niniejszej dysertacji.

lub przynajmniej zredukować możliwe pułapki definicyjne i koncepcyjne, postanowiono przy analizie *desk research* wykorzystać jedynie oficjalne i obiektywne, z punktu widzenia badaczki, źródła danych zastanych. Zostaną one omówione w dalszej części pracy.

Na koniec należy wyjaśnić, że etapy drugi i trzeci są wobec siebie komplementarne i mogą być prowadzone równocześnie. Najpierw jednak zostały przeprowadzone indywidualne wywiady pogłębione, a w dalszej kolejności analiza treści. Dzięki wstępnym wynikom po przeprowadzonych wywiadach postanowiono powrócić do etapu pierwszego i uzupełnić bazę *desk research* o kilka nowych kategorii. Gdy baza była w całości ukończona, można było przystąpić do analizy treści bez potrzeby przeprowadzania jej dwa razy (analizę treści prowadzono już na całej próbie badawczej). W wywiadach kładziono nacisk przede wszystkim na aspekt niezależności organizacji, gdyż analiza treści nie byłaby w stanie tego zweryfikować. Pytano również o kwestie rozliczalności i rzetelności, tak aby dane jakościowe można było porównać z danymi ilościowo-jakościowymi wyłaniającymi się z analizy treści. Ostateczna agregacja danych z etapu pierwszego i drugiego prowadzona była dzięki jednemu narzędziu, aby można było je łatwiej przeanalizować i uzyskać porównywalność.

2. Metodyka badania *desk research*

a) Konstrukcja narzędzia oraz procedura weryfikacji danych

Pierwszym etapem badań jest *desk research*. Nazywany „badaniem zza biurka”, opiera się on na korzystaniu z danych zastanych (wtórnych) i jest wykonywany właściwie już podczas przeglądu literatury. Nie jest on jednak tożsamy z metaanalizą czy przeglądem publikacji naukowych⁵. Polega na analizie już istniejących

⁵ *Analiza danych zastanych. Przewodnik dla studentów*, red. M. Makowska, Warszawa 2012, s. 82.

dostępnych danych pochodzących z różnych źródeł, jak prasa, internet, raporty analityczne. Następnie weryfikuje się je i zestawia ze sobą (scala) w dogodny sposób, tak aby utworzyć jedną bazę danych. *Desk research* może być traktowany jako oddzielna technika badawcza lub jako pomocne narzędzie analityczne⁶. W niniejszej pracy jest on traktowany jako technika, zaś za narzędzie uznaje się program Microsoft Excel, który doskonale przydał się do agregacji i scalania danych oraz ich późniejszego przetwarzania na potrzeby dalszych etapów badań.

Desk research jest wciąż nie w pełni wykorzystanym narzędziem analitycznym, zarówno w badaniach marketingowych, jak i naukowych. Autorce niniejszej rozprawy źródła danych zastanych pozwalały odpowiedzieć na szczegółowe pytania badawcze, które stanowiły wstęp do badań, ich wsparcie, ale też główne źródło informacji i danych. Docenione zalety tej techniki to:

- łatwy dostęp do potrzebnych danych (wszystkie źródła danych były dostępne w internecie);
- znacznie mniejszy koszt badań niż w przypadku uzyskiwania danych reaktywnych;
- możliwość prowadzenia analizy na dużych liczbach populacji (przeanalizowano prawie 1000 wniosków projektowych, zanim wyłoniono 106 organizacji ze zwycięskimi projektami);
- ograniczony do minimum wpływ badacza na przedmiot badania.

Do pewnych ograniczeń tej techniki należy to, że uzyskiwane dane są powierzchowne. Doskonale nadały się do ukazania skali i zakresu badanego zjawiska, ale nie do odkrycia jego szczegółowej specyfiki, jak to się dzieje w przypadku badań jakościowych, np. wywiadów. Dlatego narzędzie to posłużyło raczej jako wstęp do dalszych badań aniżeli odizolowana od reszty metoda badawcza. Kolejną wadą, która unaoczniała się podczas analiz, była

⁶ Z. Bednarowska, *Desk research – wykorzystanie potencjału danych zastanych w prowadzeniu badań marketingowych i społecznych*, „Marketing i Rynek” 2015, R. 22, nr 7, s. 18.

niemożność weryfikacji rzetelności wybranych danych, z którymi badaczka miała do czynienia. Niektóre źródła nie miały charakteru naukowego. Ich treść była dostosowana do potrzeb instytucji, które ją tworzyły. Jedynymi źródłami, które można było uznać za rzetelne, są sprawozdania finansowe organizacji oraz odpisy z KRS. W toku badań pojawiły się również trudności przy porównywaniu i łączeniu danych, ponieważ wykorzystywane były źródła pochodzące z różnych lat.

Rodzaje informacji, które były poddawane analizie na etapie weryfikacji organizacji mieszczących się w polu badawczym, to:

- dokumenty stanowiące wyniki naboru wniosków w programach grantowych instytucji, które przyznawały organizacjom pozarządowym środki na działania strażnicze w latach 2010–2016⁷;
- sprawozdania merytoryczne Fundacji im. Stefana Batorego z lat 2010–2013, w których znalazły się również wyniki programów grantowych realizowanych przez fundację w tym czasie⁸.

Z kolei w celu uzupełnienia informacji o zakwalifikowanych do dalszych badań 106 podmiotach korzystano ze źródeł takich jak:

- strony internetowe organizacji (przede wszystkim w celu zdobycia danych kontaktowych)⁹;

⁷ Lista wniosków, na które przyznano dotacje – projekty tematyczne, I edycja, Obywatele dla Demokracji, 5.02.2014 r.; Lista wniosków, na które przyznano dotacje – projekty tematyczne, II edycja, Obywatele dla Demokracji, 31.07.2014 r.; Lista wniosków, na które przyznano dotacje – projekty tematyczne, III edycja, Obywatele dla Demokracji, 30.01.2015 r.; Wyniki konkursu FIO 2016 Komponent Wsparcia Działań Strażniczych w Priorytecie 3 (lista rankingowa).

⁸ Sprawozdanie 2010, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011; Sprawozdanie 2011, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2012; Sprawozdanie 2012, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013; Sprawozdanie 2013, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.

⁹ Lista organizacji oraz ich stron internetowych będzie podana w dalszej części pracy.

- odpisy z KRS¹⁰.

Instytucje grantodawcze oraz poszczególne programy, które brano pod uwagę, zostały wyszczególnione w tabeli nr 3.

Nazwa grantodawcy	Nazwa programu i źródło finansowania	Nazwa priorytetu/ Edycje komponentu programu	Edycje programu
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego	Fundusz Inicjatyw Obywatelskich finansowany ze środków publicznych	Komponent Wsparcia Działań Strażniczych	2016 ¹¹
Fundacja im. Stefana Batorego w partnerstwie z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży	program „Obywatele dla Demokracji” finansowany z Funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego	priorytet: kontrola obywatelska	3 edycje – lata 2013–2014
Fundacja im. Stefana Batorego	program „Demokracja w Działaniu” finansowany z dotacji Instytutu Społeczeństwa Otwartego, z dotacji Fundacji Społeczeństwa Obywatelskiego w Europie Środkowej i Wschodniej oraz ze środków własnych fundacji	komponent: nadzór ¹²	4 edycje – lata 2010–2013

TABELA NR 3

Instytucje grantodawcze oraz programy poddane analizie *desk research*

Źródło: opracowanie własne.

¹⁰ Do tych dokumentów zaglądano w sytuacji, gdy potrzebnych informacji nie można było odnaleźć na stronie internetowej. Korzystano z wyszukiwarki online pod adresem: www.ekrs.ms.gov.pl.

¹¹ Wzięto pod uwagę tylko nabór z 2016 r., gdyż tylko w tym roku w przedziale lat 2010–2016 istniał specjalny komponent przeznaczony dla watchdogów. W pozostałych latach projekty strażnicze były składane w innych poddziałaniach razem ze wszystkimi innymi wnioskami, gdzie często specyfika projektu nie odzwierciedlała specyfiki działań strażniczych.

¹² Nazwy komponentów w każdej edycji były inne. Generalnie sprowadzały się one do słowa „nadzór”. Przykładowe nazwy komponentów z czterech edycji to nadzór, nadzorowanie instytucji samorządowych, udostępnianie

Analiza danych zastanych miała charakter dwufazowy. Pierwsza faza odbyła się w czerwcu i lipcu 2016 r., zaś druga – w czerwcu i lipcu 2017 r. Tak jak zostało już wspomniane, był to wynik specyfiki badań, gdyż w trakcie ich realizacji postanowiono uzupełnić dane o kilka kategorii. Dane gromadzono za pomocą programu Microsoft Excel. Jest to narzędzie symulujące na ekranie komputera arkusz obliczeniowy. Obecnie jest najpopularniejszą aplikacją biurową używaną do przetwarzania danych liczbowych, ale może być też z powodzeniem wykorzystane przy obróbce danych jakościowych. Dzięki niemu możliwe są zaawansowana analiza źródeł i przedstawienie ich wyników w postaci tabel lub wykresów.

Ostatecznie postanowiono, że w bazie znajdują się informacje takie jak:

- liczba porządkowa;
- źródło danych (symbol) – skrót od nazwy grantodawcy, nazwy programu, ewentualnie edycji oraz rok naboru;
- symbol organizacji – zakodowana nazwa organizacji;
- nazwa organizacji (według zapisu w KRS);
- forma prawna – w bazie uwzględniano tylko fundacje lub stowarzyszenia (F/S);
- miejscowość – miejsce, w którym działa dana organizacja;
- miejscowość z podziałem na wieś, miasto do 50 tys. mieszkańców, miasto do 100 tys. mieszkańców, miasto powyżej 100 tys. mieszkańców, Warszawa;
- rok założenia organizacji;
- uwagi.

Dodatkowo stworzono oddzielny arkusz kalkulacyjny, w którym tabelarycznie uszeregowano dane kontaktowe takie jak:

- nazwa organizacji;
- dane personalne lidera organizacji (najczęściej prezesa lub przewodniczącego, członka zarządu lub dodatkowo osoby odpowiedzialnej za działania strażnicze);

informacji o działaniach instytucji i osób publicznych, nadzorowanie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz innych instytucji publicznych.

- adres e-mail lidera organizacji i/lub oficjalny adres e-mail organizacji;
- adres siedziby lub biura organizacji.

Na potrzeby uzupełnienia tychże tabel przeanalizowano około 1000 wniosków, które organizacje pozarządowe składały u różnych grantodawców w latach 2010–2016. Wniosek był wpisywany do bazy, jeśli spełniał następujące warunki:

- był składany w kategorii/priorytecie „kontrola obywatelska” lub innym o tej samej tematyce, np. „komponent nadzór”;
- pozytywnie przeszedł etap oceny, czyli został przyjęty do realizacji¹³;
- został złożony przez organizację będącą fundacją lub stowarzyszeniem;
- dotyczył działań strażniczych sektora publicznego (a nie komercyjnego lub pozarządowego).

Pozostałe kryteria wynikające z przyjętego pola badawczego były z góry spełnione dla wszystkich analizowanych wniosków z racji wymogów narzuconych przez obu grantodawców. Aplikować o granty mogły jedynie organizacje pozarządowe zarejestrowane w KRS. Zatem nie mogły to być grupy nieformalne czy osoby fizyczne, które jednocześnie nie mieściły się w polu badawczym niniejszej rozprawy. Poza tym o dotacje mogły ubiegać się organizacje, które nie działają dla osiągnięcia zysku, są niezależne od władz lokalnych, regionalnych i centralnych, podmiotów publicznych, partii politycznych i podmiotów komercyjnych, a w swojej działalności kierują się interesem publicznym, wartościami demokratycznymi i przestrzegają praw człowieka. Wszystkie wnioski aplikacyjne dotyczyły zadań, które miały być realizowane na terenie kraju.

¹³ Każdy taki wniosek był wstępnie wpisywany do tabeli, bez względu na to, czy dana organizacja się powtarzała. To pozwoliło zweryfikować i dokładnie obliczyć, które podmioty i jak często się powtarzały. Organizacje, które powtarzały się co najmniej dwa razy, były wytypowane do badań w drugim etapie, gdyż to świadczyło o pewnej ciągłości ich działań i większych zasobach do prowadzenia działań strażniczych.

b) Opis i uzasadnienie doboru źródeł

Należy uzasadnić, dlaczego przyjęto takie, a nie inne kryteria doboru źródeł na etapie weryfikacji organizacji i uznawania ich za watchdogi. Po pierwsze, obie instytucje: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Fundacja im. Stefana Batorego należą do czołowych podmiotów w Polsce, które przekazują środki organizacjom pozarządowym na wsparcie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w budowaniu sprawiedliwości społecznej, demokracji i zrównoważonego rozwoju w Polsce. Celem badaczki było dotarcie do takich organizacji, które posiadają niezbędne zasoby techniczne, kadrowe i finansowe, aby móc funkcjonować w sposób ciągły i ustrukturyzowany. Wychodząc z założenia, że tylko wtedy organizacja ma szansę realizować w praktyce zasadę niezależności czy rzetelności, brano pod uwagę właśnie te programy, które dawały na to szansę. Kwoty, jakie można było uzyskać, wahały się od kilkudziesięciu do kilkuset tysięcy złotych, zatem były to środki, które nie tylko pozwalały na realizację konkretnego pomysłu, lecz także dawały możliwości rozwoju instytucjonalnego danej organizacji, chociażby w zakresie pokrycia kosztów eksploatacyjnych lub kosztów osobowych. Żadne inne instytucje w Polsce nie przyznawały w latach 2010–2016 dotacji na kontrolę obywatelską w tak wysokich kwotach pieniężnych. Jak się okazało, badane organizacje, które aplikowały o te środki, rzeczywiście okazały się względnie stabilne i dojrzałe oraz miały co najmniej kilkuletnie doświadczenie przy realizacji działań strażniczych. Badaczka uzyskała wszelkie potrzebne jej dane pozwalające na obiektywne zakwalifikowanie danego podmiotu do organizacji typu watchdog.

Około 90% wszystkich organizacji otrzymało co najmniej raz dofinansowanie od Fundacji im. Stefana Batorego. Warto dla uzasadnienia przybliżyć, czym zajmuje się ta fundacja, jakie działania strażnicze zostały przez nią sfinansowane i w jakich kwotach.

Fundacja im. Stefana Batorego jest niezależną, niedochodową organizacją pozarządową o statusie organizacji pożytku publicznego. Jej celem jest wspieranie rozwoju demokracji i społeczeństwa

obywatelskiego – społeczeństwa ludzi świadomych swoich praw i obowiązków, angażujących się w sprawy swojej społeczności lokalnej, swojego kraju i społeczności międzynarodowej. Środki finansowe na działalność czerpie z przychodów z kapitału wieczystego, dotacji instytucji krajowych i zagranicznych, z darowizn firm i osób indywidualnych oraz wpłat 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Co ważne, jej podstawową metodą działania jest udzielanie dotacji na projekty podejmowane przez organizacje pozarządowe¹⁴.

W latach 2010–2013 fundacja realizowała program „Demokracja w Działaniu”. W ramach programu wspierała działania dotyczące zwiększenia udziału obywateli i organizacji pozarządowych w życiu publicznym, nadzorowania funkcjonowania instytucji publicznych oraz przeciwdziałania dyskryminacji grup mniejszościowych¹⁵. Wszystkie cztery edycje zostały sfinansowane ze środków Fundacji Społeczeństwa Otwartego, z dotacji Fundacji Społeczeństwa Obywatelskiego w Europie Środkowej i Wschodniej oraz ze środków własnych Fundacji Batorego. Łącznie koszty tych czterech edycji programu wyniosły prawie 20 mln zł¹⁶.

Znacznie bardziej rozbudowanym i droższym w obsłudze konkursem był program „Obywatele dla Demokracji”, realizowany w latach 2013–2017 w partnerstwie z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży. Został sfinansowany z Funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, czyli tzw. Funduszy EOG¹⁷. Podstawowym zadaniem programu było udzielenie organizacjom pozarządowym dotacji, które miały służyć takim celom jak zwiększenie udziału

¹⁴ O fundacji, http://www.batory.org.pl/o_fundacji (dostęp: 21.04.2017 r.).

¹⁵ Demokracja w działaniu, www.batory.org.pl (dostęp: 21.04.2017 r.).

¹⁶ Obliczono na podstawie sprawozdań merytorycznych fundacji za lata 2010–2013.

¹⁷ Fundusze EOG są formą bezzwrotnej pomocy udzielanej przez Norwegię, Islandię i Liechtenstein 16 państwom członkowskim Unii Europejskiej w celu zmniejszenia różnic ekonomicznych i społecznych w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Poza Polską beneficjentami pomocy są Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Malta, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

obywateli w życiu publicznym, upowszechnianie wartości demokratycznych i praw człowieka, rozwój działalności rzeczniczej i kontroli obywatelskiej, wspieranie grup narażonych na wykluczenie; wzmocnienie kondycji organizacji pozarządowych i stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi trzeciego sektora oraz rozwijanie dwustronnej współpracy z państwami-darczyńcami. W ciągu tych kilku lat przeprowadzono sześć konkursów dotacyjnych, w których złożono prawie 7 tys. wniosków. Przyznano łącznie 630 dotacji na łączną kwotę 134,5 mln zł¹⁸.

Jednym z pięciu obszarów tematycznych była kontrola obywatelska, zdefiniowana przez grantodawcę jako „działania mające na celu sprawowanie obywatelskiej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji publicznych i instytucji zaufania publicznego oraz zwiększenie ich przejrzystości i przestrzegania reguł dobrego rządzenia”¹⁹. Przykłady wspieranych działań to kontrolowanie różnych aspektów funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej, podejmowanie działań zmierzających do eliminowania złych praktyk, monitorowanie procesu stanowienia prawa (krajowego i lokalnego) oraz skutków wdrażania i działania regulacji prawnych, inicjatywy służące zapobieganiu i przeciwdziałaniu korupcji, nepotyzmowi i innym nieprawidłowościom (np. w sektorze publicznym)²⁰. We wszystkich edycjach w tym komponencie wydano kwotę 20 674 609 zł i tym samym zrealizowano 98 projektów²¹.

Wysokość dotacji była dosyć znaczna, co już na początku stanowiło pewną barierę do aplikowania dla organizacji młodych i dopiero rozwijających się. Kwoty grantów to odpowiednio od 50 tys. do 250 tys. zł (dla organizacji realizujących projekty samodzielnie) lub od 50 tys. do 350 tys. zł (dla tych realizujących projekty w partnerstwie z innymi, polskimi lub zagranicznymi, podmiotami). Ważnym aspektem jest formalny obowiązek

¹⁸ *Poznaj program Obywatele dla Demokracji*, Warszawa 2017, s. 1–2.

¹⁹ *Obywatele dla Demokracji. Podręcznik dla wnioskodawców i grantobiorców*, Warszawa 2014, s. 9.

²⁰ Tamże.

²¹ Dotacje, <http://www.ngofund.org.pl/dotacje/> (dostęp: 21.04.2017 r.).

wniesienia wkładu własnego na poziomie co najmniej 10% wartości kosztów całkowitych, w tym wkład finansowy musiał pokrywać przynajmniej 50%, a wkład rzeczowy w postaci pracy wolontariackiej mógł wynosić najwyżej 50% całkowitego wkładu własnego. W każdej edycji konkursu dotacyjnego organizacja mogła złożyć tylko jeden wniosek, ponadto mogła być partnerem w jednym wniosku złożonym przez inną organizację²².

Na wybór tego kryterium złożyło się co najmniej kilka jego zalet. Fundacja im. Stefana Batorego jako jedyny prywatny podmiot w Polsce (niefinansowany ze środków publicznych) w podanych latach udzielała dotacji na działania ściśle określone jako należące do obszaru kontroli obywatelskiej. Podobne instytucje w naszym kraju, jeśli udzielają wsparcia na inicjatywy obywatelskie, to na takie, które są szeroko zdefiniowane w kategoriach wsparcia rozwoju demokracji czy partycypacji obywatelskiej, a nie samej kontroli obywatelskiej. Fundacja im. Stefana Batorego jest jedną z najbardziej wyspecjalizowanych organizacji strażniczych w Polsce i dofinansowania na tego typu działania przyznaje od początku lat 90., kiedy o działalności strażniczej niewiele się jeszcze w Polsce mówiło. Ponadto, jako jedna z nielicznych organizacji grantodawczych przewiduje rozdzielność środków finansowych na realizację projektu i na rozwój instytucjonalny danej organizacji. Tylko tutaj dany podmiot NGO może uzyskać na ten cel nawet kilka tysięcy złotych. To istotny argument przemawiający za tym, że watchdogi, które uzyskują wsparcie fundacji, mają znacznie większe szanse na rozwój i wzrost skuteczności niż te, które tego wsparcia nie dostają. Sama procedura dwuetapowej aplikacji należy do dość skomplikowanych, a wysokość dotacji jest na tyle duża, że aby w ogóle aplikować o te środki, z reguły trzeba być wiarygodnym podmiotem, działającym co najmniej od dwóch lat i mającym stabilne przepływy finansowe, pozwalające pokryć własny wkład finansowy. Należy również dodać, że polskie organizacje strażnicze utrzymują się głównie ze środków krajowych. Związane jest to chociażby z barierą językową – zagraniczne

²² Tamże.

instytucje rozpatrują wnioski sporządzone jedynie po angielsku. Poza tym dochodzą tu zalety czysto formalne, takie jak trafność doboru. Jak wynika z regulaminu programu, składanie projektów na dany priorytet musi pokrywać się ze wskazaniem tego obszaru w celach statutowych. Dlatego na wstępnym etapie badań *desk research* niepotrzebna jest analiza statutów organizacji. Z góry wiadomo, że w kwestiach formalnych mieszczą się one w przyjętym polu badawczym. Badacz ma również ułatwiony dostęp do niezbędnych informacji – są one zamieszczone na stronie internetowej programu lub (w myśl zasady jawności i transparentności) mogą być udostępnione na wniosek zainteresowanego.

Istnieją jednak pewne niedogodności wynikające z przyjętego kryterium. Fundacja im. Stefana Batorego jest realizatorem projektów grantowych, a jednocześnie sama pozostaje organizacją strażniczą. To może powodować pewną dwoistość nakładających się na siebie ról. Trudno jest rozstrzygnąć, na ile obiektywnymi kryteriami kierowali się eksperci lub komisja przy wyborze takich, a nie innych organizacji przy przyznawaniu dotacji w ramach priorytetu kontrola obywatelska. Za pewną wadę tego programu grantowego należy uznać również fakt, że jest to kryterium tylko ilościowe – nie dotyczy kwestii takich jak rzetelność i jakość wydatkowania przyznanych pieniędzy.

c) Charakterystyka uzyskanej próby badawczej

Wskutek przeprowadzonej analizy 1000 wniosków w bazie *desk research* znalazło się pierwotnie 179 rekordów. Niemal 70 organizacji miało zaakceptowane co najmniej dwa wnioski w różnych naborach. W toku uzupełniania bazy okazało się, że podmioty powtarzały się w ciągu tych siedmiu lat maksymalnie trzykrotnie, dokładnie w 20 przypadkach. Powtarzające się organizacje wpisywano do bazy ostatecznie tylko raz. Poza tym sześć organizacji nie zostało uwzględnionych ze względu na tematykę wniosku lub formę prawną organizacji aplikującej – nie mieściły się one w polu badawczym rozprawy. Dwie organizacje wykreślono, gdyż były to

związki stowarzyszeń, a cztery – ze względu na to, że ich monitoring dotyczył sektora komercyjnego lub pozarządowego (a nie publicznego). Zatem już na etapie analizy cennym wnioskiem okazało się, że 173 na 179 wniosków zatwierdzonych do realizacji dotyczyły działań strażniczych sektora publicznego. To potwierdziło pierwotne założenia, że zainteresowanie watchdogów koncentruje się właściwie tylko na kontroli sektora publicznego.

Ostatecznie w bazie znalazło się 106 organizacji, które autorka rozprawy uznała za organizacje strażnicze (w ramach przyjętej definicji watchdoga). Są to (w kolejności alfabetycznej):

1. Akcja Miasto
2. Alivia – Fundacja Onkologiczna Osób Młodych
3. Centrum Aktywności Społecznej „Pryzmat”
4. Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA
5. Centrum Ochrony Mokradeł
6. Centrum Zrównoważonego Rozwoju
7. Centrum Zrównoważonego Transportu
8. Europejskie Stowarzyszenie Promocji Aktywności Ruchowej 50+
9. Federacja Konsumentów
10. Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny
11. Federacja Organizacji Pozarządowych Miasta Białystok
12. Fundacja „Laboratorium Prawa i Gospodarki”
13. Fundacja „Wygrajmy Zdrowie” im. prof. Grzegorza Madeja
14. Fundacja alter eko
15. Fundacja Autonomia
16. Fundacja Centrum Inicjatyw na rzecz Społeczeństwa
17. Fundacja CentrumCSR.PL
18. Fundacja Court Watch Polska
19. Fundacja Czarna Owca Pana Kota
20. Fundacja dla Zwierząt „Argos”
21. Fundacja Dzieci Niczyje
22. Fundacja EkoRozwoju
23. Fundacja ePaństwo
24. Fundacja Europejskie Centrum Inicjatyw w Naukach Sądowych

25. Fundacja Feminoteka
26. Fundacja Fundusz Pomocy Studentom
27. Fundacja Greenmind
28. Fundacja Idea Rozwoju
29. Fundacja Inicjatyw Społecznych i Kulturowych „Grejprut”
30. Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka
31. Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa
32. Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego
33. Fundacja ITAKA – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych
34. Fundacja Ius Medicinæ
35. Fundacja Klinika Rządzenia
36. Fundacja KSK
37. Fundacja Kupuj Odpowiedzialnie
38. Fundacja MY Pacjenci
39. Fundacja Naukowa Instytut Badań Strukturalnych
40. Fundacja Niezależnego Życia Osób Niepełnosprawnych „Hussar”
41. Fundacja Normalne Miasto – Fenomen
42. Fundacja Panoptykon
43. Fundacja Pokolenia
44. Fundacja Pozytywnych Zmian
45. Fundacja Projekt: Polska
46. Fundacja „Rodzić po Ludzku”
47. Fundacja rower.com
48. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
49. Fundacja Rozwoju Metod Łączonych w Medycynie
50. Fundacja Urszuli Jaworskiej
51. Fundacja „Warsztat Innowacji Społecznych”
52. Fundacja „Wiedza Lokalna”
53. Fundacja Wolnego i Otwartego Oprogramowania
54. Fundacja Wolności
55. Grupa Zagranica
56. Helsińska Fundacja Praw Człowieka
57. Instytut Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej
58. Instytut Prawa i Społeczeństwa
59. Kampania przeciw Homofobii

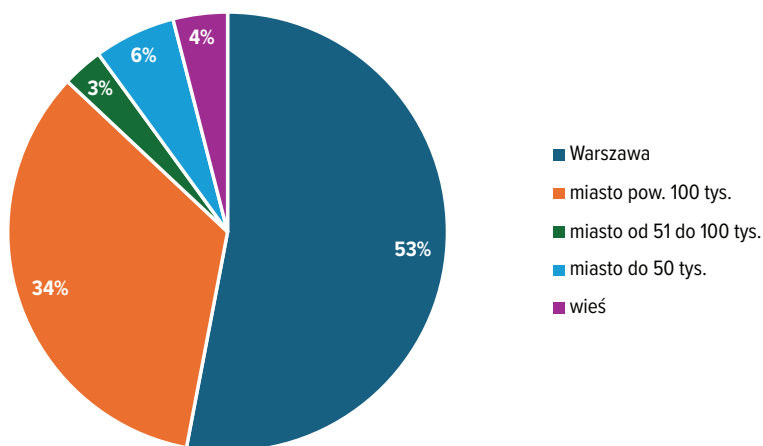
60. Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej
61. Natural Forest Foundation
62. NOMADA Stowarzyszenie na rzecz Integracji Społeczeństwa Wielokulturowego
63. Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a
64. Piaskowy Smok
65. Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki
66. Polski Związek Głuchych Oddział Łódzki
67. Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego
68. Retina AMD Polska
69. Sieć obywatelska – Watchdog Polska
70. Społeczny Komitet ds. AIDS
71. Stowarzyszenie „Pracownia na rzecz Wszystkich Istot” Oddział Podlaski
72. Stowarzyszenie „61”
73. Stowarzyszenie Akcja Konin
74. Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej ACTIO
75. Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides
76. Stowarzyszenie Chi Kwadrat
77. Stowarzyszenie Gmina Bochnia dla Wszystkich
78. Stowarzyszenie Homo Faber
79. Stowarzyszenie Kieleckie Inwestycje
80. Stowarzyszenie Klon/Jawor
81. Stowarzyszenie Kongres Kobiet
82. Stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy
83. Stowarzyszenie kulturalne Dom dla Kultury
84. Stowarzyszenie My-Poznaniacy
85. Stowarzyszenie na rzecz Kobiet Victoria
86. Stowarzyszenie na rzecz Leczenia Niepłodności i Wspierania Adopcji „Nasz Bocian”
87. Stowarzyszenie na rzecz Lesbijek, Gejów, Osób Biseksualnych, Osób Transpłciowych oraz Osób Queer „Pracownia Różnorodności”
88. Stowarzyszenie Niezależna Inicjatywa Oświatowa
89. Stowarzyszenie Niezależnych Inicjatyw „Nasza Natura”
90. Stowarzyszenie Obywatel Mama

91. Stowarzyszenie Opta
92. Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom z Ukrytymi Niepełnosprawnościami im. Hansa Aspergera „NIE-GRZECZNE DZIECI”
93. Stowarzyszenie „Pracownia na rzecz Wszystkich Istot”
94. Stowarzyszenie Praw Pasażerów Przyjazne Latanie
95. Stowarzyszenie Promocji Wielokulturowości Interkulturalni PL
96. Stowarzyszenie Psychoedukacyjno-Przyrodnicze M.O.S.T.
97. Stowarzyszenie Studentów, Absolwentów i Przyjaciół KMISH UW – ProCollegio
98. Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Bona Fides
99. Stowarzyszenie Zdrowa Praca
100. Towarzystwo Benderowskie
101. Towarzystwo dla Natury i Człowieka
102. Towarzystwo na rzecz Ziemi
103. Towarzystwo Przyjaciół Rzek Iny i Gowienicy
104. TransFuzja Fundacja na rzecz Osób Transpłciowych
105. Warszawskie Stowarzyszenie Lokatorów
106. Zielone Mazowsze

Połowę z nich (53) stanowią fundacje, a połowę – stowarzyszenia – zgodnie z przyjętym polem badawczym. Okazuje się, że ponad 50% wszystkich organizacji, które uzyskały dofinansowanie na działania strażnicze, ma siedzibę w Warszawie (56). Wynik ten nie powinien wzbudzać zaskoczenia. Statystycznie najwięcej organizacji pozarządowych w Polsce jest zarejestrowanych w stolicy. Bardzo często są to podmioty funkcjonujące od wielu lat, posiadające zasoby potrzebne do aplikowania i – co najważniejsze – realizowania zadań dofinansowanych na kwoty, które można było uzyskać od Fundacji im. Stefana Batorego czy z Programu FIO. Najczęściej też ich obszarem działania jest nie tylko Warszawa, lecz także cała Polska i zagranica.

Ciekawe poznawczo wydaje się spojrzenie na rozmieszczenie tych podmiotów w pozostałych częściach Polski. Już na pierwszym rzut oka widać, że działalność strażnicza jest zdecydowanie

domeną miast – i to przede wszystkim tych największych. Poza Warszawą siedziby wspomnianych organizacji mieszczą się głównie w Krakowie, Łodzi, Lublinie i we Wrocławiu. Dalsze badania potwierdziły tę specyfikę występowania watchdogów (wykres nr 6).

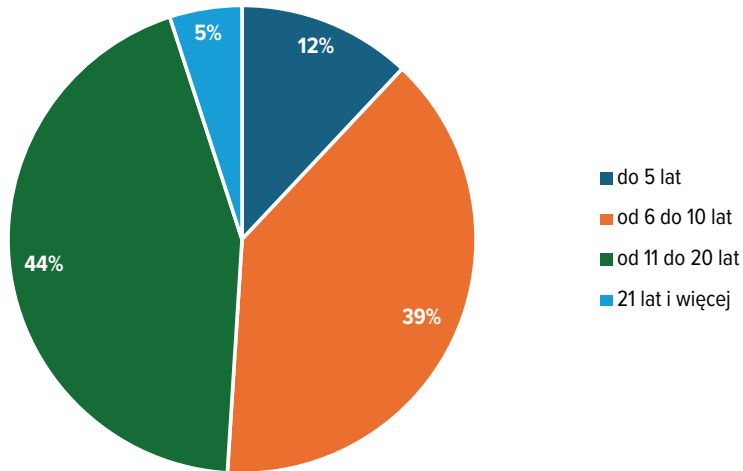


WYKRES NR 6

Liczba organizacji pod względem wielkości ich siedzib zarejestrowanych w KRS

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli chodzi o wiek organizacji, które ostatecznie stały się podstawą próby badawczej, zdecydowanie dominują wśród nich organizacje o dużym stażu funkcjonowania w sektorze pozarządowym. Pokrywa się to z ich wielkomiejskim charakterem – te najstarsze działają głównie w Warszawie. Aż 90% wszystkich podmiotów stanowią te, które istnieją od co najmniej sześciu lat. Zdecydowana większość, bo aż 71 organizacji, powstała między 2001 a 2010 r. Rozkład organizacji pod względem wieku przedstawia wykres nr 7.



WYKRES NR 7
Wiek organizacji (stan na 2018 r.)
Źródło: opracowanie własne.

Co ciekawe, najstarszym watchdogiem zarejestrowanym w bazie jest Helsińska Fundacja Praw Człowieka, która istnieje od 1989 r. i do dziś jest uznawana za sztandarowy przykład typowej organizacji strażniczej. Fundacja ta jest też cytowana w niniejszej dysertacji, gdyż wydała pierwszy w Polsce podręcznik dotyczący zasad monitoringu praw człowieka. Z kolei cztery najmłodsze organizacje wpisane do bazy pochodzą z 2014 r.

3. Metodyka badań jakościowych prowadzonych za pomocą wywiadów

a) Opis i uzasadnienie wybranej metody i techniki badawczej oraz wybranego narzędzia badawczego

Indywidualne wywiady pogłębione stanowiły drugi etap badań. W tym celu posłużono się techniką wywiadu osobistego ze wspomaganiami komputerowymi (CAPI), zaś przydatnymi narzędziami

w tym celu okazały się kwestionariusz wywiadu oraz program Skype. Za jego pomocą przeprowadzano rozmowy i je nagrywano.

Wybór wywiadu jako metody badawczej nie jest przypadkowy. Zaplanowane badania nie tylko dążą do wskazania formalnych aspektów funkcjonowania organizacji strażniczych (co można zmierzyć też za pomocą analizy treści), lecz także w dużej mierze mają na celu wskazanie nowych aspektów, które do tej pory nie były przebadane w Polsce na tego typu podmiotach. Metoda ta została dobrana zgodnie z problematyką badawczą i spełnia warunek, że:

wywiady jakościowe są wskazane wtedy, gdy chodzi o głębsze zrozumienie problemów. Są sposobem poznania szerszych implikacji problemu i pomagają umiejscowić go w kontekście historycznym, politycznym i społecznym²³.

Jak twierdzi Steinar Kvale, wywiady służą przede wszystkim badaniu sposobu, w jaki respondenci rozumieją znaczenie swojego świata i samych siebie, oraz wyjaśnianiu i rozpatrywaniu ich sposobu postrzegania wybranych zjawisk²⁴. Perspektywa jakościowa otwiera na nowe aspekty badanego zjawiska, nie zamykając go w ramy uprzednio wygenerowanych zmiennych i kategorii. Wykorzystane teorie i dotychczasowe wyniki badań prowadzonych w Polsce i za granicą nie pozwalają wskazać na jakościowe aspekty funkcjonowania dzisiejszych polskich watchdogów bez bezpośredniej rozmowy z nimi. Badane podmioty są w swej istocie złożone, a także innowacyjne w skali naszego państwa. W dodatku z roku na rok ewoluują pod wpływem uwarunkowań kulturowych. Przyjmując spostrzeżenia Mirosławy Marody, można stwierdzić, że dzięki wywiadom istnieje szansa na badanie zjawisk złożonych, których znaczenie i funkcje nie są dla badacza na początku w pełni

²³ H.J. Rubin, I.S. Rubin, *Jak zmierzać do celu, nie wiążąc sobie rąk. Projektowanie wywiadów jakościowych*, [w:] *Ewaluacja w edukacji*, red. L. Korporowicz, Warszawa 1997, s. 210–211.

²⁴ S. Kvale, *InterViews. Wprowadzenie do jakościowego wywiadu badawczego*, przeł. S. Zabielski, Białystok 2004, s. 63.

rozumiałe, czy to ze względu na odrębność kulturową, czy ze względu na innowacyjność w danej kulturze. Wywiad stwarza też większą niż ankieta szansę na uniknięcie narzucania badanym tej perspektywy oglądu świata, która jest właściwa danemu badaczowi²⁵.

Technika wywiadu osobistego ze wspomaganie komputerowym (CAPI – *Computer Assisted Personal Interview*) to nic innego jak wywiady bezpośrednie przy użyciu komputera²⁶. Ma ona szerokie zastosowanie i jest pomocna zarówno w badaniach ilościowych, jak i jakościowych. W tym przypadku posłużono się laptopem, aby przeprowadzić rozmowy telefoniczne online za pomocą programu Skype. Zalety i wady samego programu będą opisane później, warto jednak tutaj zwrócić uwagę na specyfikę samej techniki. Na potrzeby niniejszego zadania została ona dostosowana do potrzeb badaczki i jej respondentów. Wywiady przy zastosowaniu tej techniki przypominały typowe indywidualne wywiady bezpośrednie wykonywane w realnym świecie – oboje rozmówców widziało się na żywo i rozmawiało ze sobą w podobny sposób. Badaczka odczytywała pytania z kwestionariusza, ewentualnie prosiła o rozwinięcie myśli lub streszczenie swojej wypowiedzi. Respondent na bieżąco odpowiadał i nie miał znaczenia, czy kwestionariusz był odczytywany z komputera czy z kartki, ponieważ i tak nie widział pytań. Wszystkie jego wypowiedzi w wersji audio (nie wideo) były automatycznie zapisywane w pamięci komputera. Gromadzone nagrania były szyfrowane hasłem i dostępne tylko badaczce w celu ułatwienia jej późniejszej analizy i obróbki danych. O tym, jak będzie przebiegał wywiad

²⁵ M. Marody, *Metodologiczne i techniczne problemy badań jakościowych na przykładzie badań „Polacy ‘80”*, [w:] *Teoria i praktyka socjologii empirycznej*, red. A. Giza-Poleszczuk, E. Mokrzycki, Warszawa 1990, s. 234.

²⁶ P.B. Sztabiński, *Wywiad osobisty ze wspomaganie komputerowym (CAPI): czy rzeczywiście idealna technika?*, „ASK” 2001, nr 10, s. 68.

i że będzie nagrywany, respondent był informowany i wyrażał na to zgodę, która zresztą także była nagrana²⁷.

Wskutek rozwoju technologicznego technika ta jest obecnie powszechnie wykorzystywana w badaniach społecznych, przede wszystkim w badaniach marketingowych. Ma szereg zalet, ale w przypadku niniejszych badań o jej wyborze zdecydowały cechy takie jak:

- kontakt ankieterki z respondentem: był on kluczowy i potrzebny, aby zachować sens i charakter indywidualnych wywiadów pogłębianych. Ankieterka miała prawo na bieżąco dodawać od siebie nowe pytania spoza kwestionariusza w celu pogłębienia analizy lub je pomijać w razie potrzeby;
- możliwość rejestracji audio: dzięki temu ankieterka mogła się skupić na rozmowie, zachęcać do pogłębienia przemyśleń, nie marnować czasu na zapisywanie odpowiedzi respondenta. Z kolei rozmówca miał większą swobodę wypowiedzi i odpowiadał bardziej spontanicznie i szczerze;
- uzyskiwanie dodatkowych informacji o wywiadzie: chodzi o datę, czas realizacji i inne informacje, które pozwalają porządkować i kontrolować pracę badacza;
- zasięg: dzięki badaniu CAPI wywiady można było przeprowadzić na terenie całej Polski, zgodnie z założonym polem badawczym;
- szybkość i niski koszt: dotarcie do respondentów i korzystanie z programu były możliwe bez żadnych kosztów, a możliwość realizacji wywiadów online pozwoliła zaoszczędzić czas związany np. z dojazdem do respondenta.

²⁷ Nagrywanie w programie Skype włączało się automatycznie przy nawiązaniu połączenia, dlatego po omówieniu z respondentem tematu i zasad przebiegu badania miał on możliwość wyrazić zgodę na te zasady i nagrywanie lub nie. Nie było sytuacji, żeby ktoś nie wyraził zgody, ale gdyby do tego doszło, nagranie byłoby usunięte, a tym samym wywiad nie doszedłby do skutku.

Omawiając specyfikę CAPI, należy mieć jednak na uwadze także wady tej techniki, które unaocznily się w trakcie planowania i realizacji rozmów.

- możliwość realizacji badania zależna od jakości połączenia internetowego: dostęp do internetu był konieczny. Czasem z tego względu jakość rozmów była słaba i później były one trudne do odtworzenia;
- wymóg standaryzacji: osoby, które nie miały lub z własnych powodów nie chciały zainstalować programu Skype, nie mogły wziąć udziału w badaniu. Były dwa takie przypadki. Wtedy taka osoba rekomendowała nam innego członka swojego zespołu, niejako oddelegowanego do badania;
- zwiększone ryzyko błędów w kwestionariuszu: przygotowanie poprawnego, tzn. wolnego od błędów, kwestionariusza w wersji papierowej jest w praktyce nieosiągalnym ideałem. Jak wiadomo, jego ostateczna wersja powstaje w wyniku długotrwałej pracy, podczas której dodaje się lub usuwa pytania, zmienia się ich porządek itp.;
- wpływ ankietera: wpływ ankietera na odpowiedzi respondentów był w tym przypadku nieunikniony i trzeba było mieć świadomość możliwości zaistnienia błędów takich jak nieumyślne sugerowanie odpowiedzi.

W przypadku narzędzi badawczych **wykorzystano kwestionariusz wywiadu w wersji papierowej²⁸ w postaci półskategoryzowanej**. Uznano, za Iloną Przybyłowską, że wykorzystanie standaryzowanego kwestionariusza wywiadu mogłoby pociągać za sobą kreowanie rzeczywistości wynikające z wyboru przez badaczkę ustalonej z góry interpretacji rzeczywistości, niekoniecznie znajdującej odzwierciedlenie w ich świadomości. W konsekwencji mogłoby to spowodować zawężenie wypowiedzi respondentów tylko do ogólnie znanych aspektów funkcjonowania danej organizacji, bez wnikliwej ich oceny i refleksji nad

²⁸ Był on też w wersji elektronicznej, gdyż jak wspomniano wcześniej, jego forma zapisu nie miała znaczenia dla poprawności przebiegu badania.

nimi²⁹. Dlatego oprócz przygotowanego jednolitego klucza pytań, badaczka mogła zadawać pytania dodatkowe lub prosić o rozwinięcie danej wypowiedzi. Scenariusz wywiadu znajduje się w aneksie do niniejszej pracy. Zaczyna się od wprowadzenia, w którym wyjaśniono temat, cel, zasady czy przybliżoną długość trwania rozmowy oraz pytano o zgodę na nagrywanie wywiadu. Udzielono przy tym informacji o zasadzie poufności danych i sposobie ich późniejszego przetwarzania. W dalszych częściach zostały sformułowane pytania dotyczące danej organizacji, zwłaszcza kwestii takich jak zasada rozliczalności, rzetelności i niezależności. Na koniec, jeśli czas na to pozwalał, pytano respondentów o ich osobiste odczucia odnośnie do poziomu rozwoju i skuteczności funkcjonowania wszystkich watchdogów w Polsce.

Kolejnym pomocnym narzędziem badawczym był program Skype. Jest to komunikator internetowy oparty na technologii przetwarzania danych w chmurze³⁰. Umożliwia on prowadzenie darmowych rozmów głosowych oraz obserwację rozmówcy przez kamerę internetową i oferuje funkcję bezpośredniej wymiany informacji tekstowych za pomocą ręcznie wpisywanych wiadomości. Pozwala też przesyłać pliki audio, a nawet krótkie wideo. Można z niego korzystać w dość łatwy sposób na telefonie komórkowym, komputerze czy tablecie³¹. Specjalny dodatek do tego programu umożliwia rejestrację rozmów i zapisywanie ich na komputerze. Można je później odtwarzać w typowych programach komputerowych do tego przeznaczonych.

Wady i zalety tego narzędzia w dużej mierze pokrywają się z tymi, które zostały przywołane w odniesieniu do techniki CAPI, gdyż to głównie za sprawą tego komunikatora zdecydowano się na prowadzenie wywiadu w formule CAPI. Warto te informacje uzupełnić o kilka spostrzeżeń, które dotyczą samego programu Skype.

²⁹ I. Przybyłowska, *Wywiad swobodny ze standaryzowaną listą poszukiwanych informacji i możliwości jego zastosowania w badaniach socjologicznych*, „Przegląd Socjologiczny” 1978, t. 30, s. 53.

³⁰ *Co to jest chmura?*, www.support.skype.com (dostęp: 16.05.2017 r.).

³¹ *Co to jest Skype?*, www.support.skype.com (dostęp: 16.05.2017 r.).

Program jest powszechnie znany i rozpoznawalny, szczególnie wśród młodych i dorosłych osób, nawet jeśli nie jest przez nie wykorzystywany. Żeby rozmawiać, zarówno ankieterka, jak i respondent muszą mieć zainstalowany program na swoim sprzęcie elektronicznym oraz mieć dostęp do internetu. Wydawałoby się, że w dzisiejszym świecie posiadanie komputera lub telefonu i dostępu do internetu nie jest problemem w Polsce. Wyniki różnych badań świadczą o tym, że liczba użytkowników internetu stale rośnie³². W praktyce jednak technologie nie zawsze ułatwiają życie. Prowadząc badania z wykorzystaniem tego typu narzędzi, badaczka miała świadomość, że jest w pewnym stopniu od nich uzależniona. Jeśli z jakiegoś powodu program przestał działać, to tym samym badanie nie mogło być poprawnie zrealizowane. Badaczka przekonała się również, jak sama jakość połączenia ma ogromny wpływ na jakość rozmowy. Tak jak w przypadku komunikacji na żywo – jeśli w otoczeniu są zakłócenia, np. gdy prowadzimy wywiad w zatłoczonej kawiarni, trudno jest się skupić, zrelaksować i pomyśleć nad dobrą odpowiedzią na pytanie. W przypadku Skype'a kilka razy zdarzyło się, że badaczka doskonale słyszała wypowiedź rozmówcy, ale sama podczas mówienia np. słyszała swój głos i przez to miała problem ze sformułowaniem dobrego pytania. Dlatego, aby zminimalizować pewne wady, ankieterka uruchamiała Skype'a na 15 minut przed planowaną rozmową, sprawdzała jakość działania głośnika i kamery, a w razie włączenia się automatycznej aktualizacji miała czas, aby ją zainstalować. Rozmowy były planowane w taki sposób, aby każdy z uczestników rozmowy przebywał w środowisku, w którym czuje się swobodnie, najczęściej w godzinach porannych, w domu, w oddzielnym pokoju, gdzie nikt go nie rozpraszał. W większości przypadków dzięki tym zabiegom udało się zadbać o komfort i sprzyjającą atmosferę rozmowy.

³² Zob. D. Batorski, M. Olcoń-Kubicka, *Prowadzenie badań przez internet – podstawowe zagadnienia metodologiczne*, „Studia Socjologiczne” 2006, nr 3 (182), s. 106–109.

Zastosowanie narzędzi internetowych przy prowadzeniu wywiadów z pewnością wywołuje przemyślenia co do jakości danych, które można w ten sposób uzyskać. Badaczka wielokrotnie zadawała sobie pytanie, czy dzięki rozmowie na żywo, ale mimo wszystko w przestrzeni wirtualnej, respondenci będą bardziej otwarci i szczerzy, czy może bardziej powściągliwi w swoich opiniach³³. Decydowało to bowiem o trafności i zachowaniu rzetelności badań. Prawda jest taka, że nie udało się jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie. Każdy wywiad był inny, w zależności od wielu czynników, jak chociażby jakości połączenia internetowego, godziny spotkania, miejsca, z którego dzwonił respondent, jego możliwości czasowych, jego wieku, a nawet charakteru czy zawodu. Zdarzały się wywiady dość sformalizowane, w których rozmowy były rzeczowe, ton wypowiedzi – oficjalny, opinie – nierzadko wyważone. Były też takie, w których społecznicy od razu życzyli sobie, aby mówić im po imieniu, byli dość wylewni, a nawet samokrytyczni. Nie da się jasno stwierdzić, czy w przypadku fizycznej obecności obu osób ich relacje przebiegałyby zupełnie inaczej. Zdaniem autorki niniejszej dysertacji poziom szczerości i otwartości danej osoby nie wynikał z formy przekazu, ale z jego treści. Na sposób odpowiedzi wpływały raczej rodzaj pytań i ewentualnie sposób ich formułowania. Dodatkowo istotną rolę odgrywała sama osobowość respondenta – jego otwartość na świat i ludzi, osobiste przekonania i wartości. Badaczka nie odczuła, aby forma przekazu manipulowała znacząco jakością treści wypowiedzi. Dlatego uznała, że oba narzędzia – kwestionariusz i komunikator internetowy – dobrze spełniły swoją funkcję. Pozwoliły na uzyskanie możliwych do osiągnięcia trafnych wyników. Zadbano przy tym o rzetelność i etykę badań społecznych.

³³ W literaturze przedmiotu można znaleźć wyniki badań pokazujące, jak respondenci i sami ankierzy odbierają wartość badań typu CAPI. Niemniej jednak nie można ich przekładać na wszystkie badania z użyciem tej techniki, gdyż może ona być różnie wykorzystywana. Zob. P.B. Sztabiński, dz. cyt., s. 77–85.

b) Pytania badawcze i sposób doboru próby

Aby postawić trafne pytania badawcze, badaczka odwołała się do podstawowych pytań sformułowanych na początku rozprawy doktorskiej, a także do modelu idealnego skutecznej organizacji strażniczej (SOS). Zostały one zweryfikowane na etapie drugim i trzecim, zatem są wobec siebie komplementarne. Tabela nr 4 przedstawia pytania wraz z wyszczególnieniem, które z nich sprawdzano i na jakim etapie.

Zakres tematyczny	Pytania badawcze	Sposób weryfikacji
Rzetelność	<p>Pytanie główne: Czy organizacje strażnicze stosują w praktyce zasadę rzetelności?</p> <p>Pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy organizacje strażnicze publikują na swoich stronach informacje o działaniach lub projektach? 2. Czy jest na nich umieszczona deklaracja o niezależności organizacji? 3. Czy podmiot publikuje zbiorcze podsumowania bądź raporty z realizacji zakończonych przedsięwzięć? 4. Czy na stronie można łatwo odnaleźć krótkie opisy osób działających? 5. Czy ze strony internetowej jasno wynika, kim są osoby działające, przede wszystkim czym się zajmują i jakie mają doświadczenie? 	<p>indywidualne wywiady pogłębione i analiza treści</p>
Rozliczalność	<p>Pytanie główne: Czy organizacje strażnicze stosują w praktyce zasadę rozliczalności?</p> <p>Pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy organizacje strażnicze publikują na swoich stronach podstawowe informacje na swój temat? 2. Czy są na nich umieszczone sprawozdania finansowe, nawet jeśli nie ma takiego obowiązku? 3. Czy informacje są podawane w sposób łatwo dostępny i czytelny? 4. Czy ze strony internetowej jasno wynika, czym zajmuje się dana organizacja i do kogo kieruje działania? 5. Czy badane podmioty publikują materiały, które wynikają raczej z ich potrzeby większej transparentności aniżeli z racji wymogów prawnych? 	<p>analiza treści</p>

Niezależność	Pytanie główne:	indywidualne wywiady pogłębione
	Czy organizacje strażnicze dbają o swoją niezależność?	
	Pytania szczegółowe:	
	1. Jaka jest sytuacja finansowa tych organizacji?	
	2. Czy liderzy pilnują, aby nie zachodził konflikt interesów w ramach ich całościowej działalności, który mógłby nadwyrężyć ich wiarygodność i zaufanie odbiorców?	
3. Czy respondenci mają do czynienia z różnego rodzaju naciskami z zewnątrz i jak sobie z nimi radzą?		
4. Czy i ewentualnie jak wygląda współpraca tych podmiotów z różnego rodzaju ugrupowaniami politycznymi bądź pojedynczymi politykami?		

TABELA NR 4**Pytania badawcze i sposób ich weryfikacji na drugim i trzecim etapie badań**

Źródło: opracowanie własne.

Jak zostało wspomniane, dobór próby badawczej był celowy na podstawie przygotowanej bazy organizacji strażniczych w wyniku analizy *desk research*. W opracowanych tabelach znalazły się wszelkie dane, które pozwoliły na dobór próby. Niemożliwość reprezentatywnego doboru osób badanych nie stanowiła tak dużego problemu. Potencjalnie każda ze 106 organizacji mogła być poddana badaniu na etapie drugim, każda z nich bowiem spełniała przyjęte kryteria i mieściła się w polu badawczym. Jednakże w praktyce przeprowadzenie ponad 100 wywiadów byłoby niemożliwe. Zatem postanowiono zrekrutować ochotników do drugiego etapu, wysyłając im zaproszenia w formie wiadomości e-mail lub dzwoniąc pod oficjalny numer telefonu. Tego typu zabieg jest często stosowaną metodą doboru w badaniach internetowych. W badaniach jakościowych ważniejsze od umożliwiającego szerokie generalizacje doboru losowego jest to, by osoby badane spełniały określone kryteria doboru celowego i by możliwe były pogłębiona analiza oraz wyjaśnienie indywidualnych perspektyw³⁴. Badaczka brała pod uwagę fakt, że w wielu badaniach

³⁴ Tamże, s. 110.

prowadzonych przez internet skłonność do wzięcia udziału jest niska³⁵. Przyjęto, że dobrym wynikiem będzie uzyskanie zgody na badanie od 12–15 liderów organizacji. Pierwsza wysyłka zaproszeń dotyczyła tych organizacji, które otrzymały co najmniej dwie dotacje – było to ok. 30 organizacji. Ten zabieg okazał się udany, gdyż udało się umówić na 12 rozmów za pośrednictwem Skype’a, czyli uzyskać opinie od przedstawicieli 12 różnych organizacji.

Społecznikami, którzy mogli wziąć udział w rozmowach, byli liderzy organizacji. Pod tym pojęciem kryje się tzw. management, czyli członkowie zarządów lub ich prezesi i przewodniczący, a także osoby, które są koordynatorami lub są w inny sposób odpowiedzialne za działania rzecznicze czy strażnicze. Z uwagi na specyfikę trzeciego sektora nie ograniczono się jedynie do osób widniejących w KRS czy mających stałe zatrudnienie na umowę o pracę. Przy rekrutacji ochotników nie pytano, czy za swoją pracę otrzymują jakiegokolwiek wynagrodzenie i na podstawie jakiej umowy pracują. Liczyły się rzeczywiste zaangażowanie i doświadczenie w działalności rzeczniczej lub strażniczej. Rzeczywiście, rozmowy były przeprowadzane z osobami, które doskonale orientowały się w problemie kontroli obywatelskiej. Większość z nich zajmowała się tym tematem od kilku lub kilkunastu lat, a nie jedynie przy okazji realizowania projektu z uzyskanej dotacji. Należy zatem uznać dobór próby za trafny. Rozmowy odbyły się między sierpniem a grudniem 2016 r.; wszystkie za pomocą komunikatora Skype.

Kierując się wskazówkami Piotra Siudy odnośnie do etyki badań internetowych³⁶, postanowiono już w treści zaproszenia ująć informacje o celu badania, jego organizatorach i źródłach finansowania. Poinformowano też o sposobach gromadzenia danych i ich planowanym wykorzystaniu. Obligatoryjne było zastrzeżenie, że do rozmowy są potrzebne zainstalowana aplikacja Skype i dostęp do internetu. Aby uniknąć zaskoczenia

³⁵ Tamże.

³⁶ P. Siuda, *Prowadzenie badań w internecie – podstawowe problemy etyczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, z. 4.

w przyszłości, w treści maila była zawarta też adnotacja, że rozmowy będą nagrywane, a ich treść będzie do dyspozycji tylko badaczki w celu analizy i obróbki danych. Zapewniono przy tym odbiorców o poufności i anonimowości ich opinii. Dzięki temu uniknięto sytuacji, w której już zrekrutowany ochotnik nie wyraziłby podczas wywiadu zgody na nagrywanie rozmowy.

c) Konceptualizacja i operacjonalizacja

Konceptualizacja kluczowych pojęć była wspólna na etapie zarówno prowadzenia wywiadów pogłębionych, jak i analizy treści z uwagi na komplementarność i porównywalność wyników uzyskanych obydwoma metodami. Jak już zostało powiedziane w podrozdziale „Model idealny skutecznej organizacji strażniczej (SOS)”, te pojęcia to:

- **rozliczalność** – zachodzi wtedy, gdy organizacja jest finansowana w sposób prawidłowy, tj. określone działanie w ramach danego przedsięwzięcia może być jednoznacznie przypisane tej organizacji, która je wykonuje. Oznacza to, że dana organizacja jest rozliczalna, jeśli jesteśmy w stanie sprawdzić, czy pieniądze, które wydaje na dany projekt, są wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. Rozliczalność można zastąpić słowami „przejrzystość” lub „transparentność”. Transparentność występuje też wtedy, gdy organizacja ujawnia wszelkie informacje, które są niezbędne do oceny jej wiarygodności w oczach obywateli. Najczęściej jest to publikacja rocznych sprawozdań finansowych danej organizacji na jej oficjalnej stronie internetowej, ale także podstawowych danych rejestrowych i kontaktowych;
- **rzetelność** – dotyczy zarówno osób, jak i przetwarzanych informacji, które są komunikowane społeczeństwu oficjalnym kanałem informacyjnym. Informacje rzetelne to dane publikowane na zewnątrz organizacji, oparte na sprawdzonych metodach uzyskiwania danych, wiernie odwzorowujące rzeczywistość, czytelne i precyzyjne (tak, aby nikogo nie

wprowadzały w błąd). Osoby rzetelne to zaś osoby kompetentne i mające doświadczenie w wybranych dziedzinach;

- **niezależność** – składa się z niezależności finansowej i niezależności kadrowej. Niezależność finansową organizacji gwarantuje dywersyfikacja jej źródeł przychodów, przy czym jednym ze źródeł finansowania są również środki publiczne z wyjątkiem funduszy pochodzących bezpośrednio z instytucji publicznej, która jest kontrolowana przez daną organizację. Organizacja jest niezależna, jeśli polityka finansowa jest prowadzona w taki sposób, że środki publiczne nie przekraczają 50% wszystkich jej przychodów. Z kolei niezależność kadrowa to taki sposób doboru ludzi do danego projektu strażniczego, aby nie zachodził konflikt interesów, np. pomiędzy fundatorem organizacji a podmiotem kontrolowanym. Zasada ta dotyczy również osób z otoczenia zewnętrznego organizacji (interesariuszy), które mogłyby wpływać na obiektywizm czy rzetelność wykonywanych działań strażniczych. Osoby działające w organizacji nie powinny być jednocześnie pracownikami instytucji, która jest przez nią kontrolowana.

Na potrzeby wywiadów i analizy treści niezbędna była konceptualizacja także następujących pojęć:

- **organizacja strażnicza (*watchdog organization*)** – organizacja pozarządowa, która specjalizuje się w sprawowaniu kontroli obywatelskiej nad podmiotami władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, dążąc do systemowych zmian w funkcjonowaniu instytucji państwa;
- **strażnik/watchdog** – określenie odnoszące się do każdej osoby, która zajmuje się działalnością strażniczą;
- **skuteczność** – działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel. Miarą skuteczności jest tylko stopień zbliżenia się do celu. Działanie jest minimalnie skuteczne wówczas, gdy przewidywana skuteczność jest na tyle duża, że warto podjąć działanie;
- **kontrola obywatelska** – sprawowanie pozarządowej, zorganizowanej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji

publicznych i instytucji zaufania publicznego w celu zwiększenia ich przejrzystości i przestrzegania reguł dobrego rządzenia;

- **lider/społecznik** – osoba uprawniona do wzięcia udziału w badaniu, tj. lider organizacji rozumiany jako członek jednego z gremiów zarządczych lub osoba odpowiedzialna za działania/projekty strażnicze. Osoba ta niekoniecznie jest zatrudniona w danej organizacji, zatem może to być np. wolontariusz, który koordynuje projekt strażniczy.

Operacjonalizacja została zaprojektowana w taki sposób, aby była również wspólna etapowi drugiemu oraz trzeciemu. Dla jej zobrazowania postanowiono posłużyć się tabelami (tabele 5–7). Pierwsza z nich dotyczy rozliczalności. W pierwotnej wersji odpowiedzi na pytania dotyczące tego zagadnienia były badane za pomocą analizy treści oraz wywiadów. Jak się później okazało, rozmowy z respondentami nie pozwalały na weryfikację obranych hipotez, m.in. z uwagi na fakt, że respondenci nie potrafili wymienić *ad hoc*, co aktualnie jest publikowane na ich stronie internetowej. Często dochodziło do nieumyślnego mówienia nieprawdy. W związku z tym postanowiono rozliczalność sprawdzić głównie za pomocą analizy treści stron internetowych. Z kwestionariusza wywiadu nie usunięto jednak pytań, które dotyczyły aspektów wymienionych w tabeli, ponieważ zadanie tych pytań było okazją do poznania subiektywnych opinii na temat stosunku badanych do bycia transparentnym. Niektóre wypowiedzi stanowiły uzupełnienie wyników analizy treści i pozwalały badaczce poznać więcej istotnych argumentów ze strony zaangażowanych osób. Uniwersum analizy treści stanowiły wszystkie strony internetowe organizacji, które znalazły się w bazie *desk research*. Za badany korpus uznaje się wymienione w tabeli informacje zamieszczone na stronach, takie jak sprawozdania finansowe, dane rejestrowe i kontaktowe organizacji czy statut. W głównej mierze oceniano ich występowanie na zasadzie „tak” lub „nie”, ale przewidziano też możliwość dodatkowych adnotacji, które miałyby istotny wpływ na późniejszą ocenę wyników.

Rozliczalność		
Lp.	Jednostka analizy treści	Operacjonalizacja
1	Wszystkie sprawozdania finansowe	Tak/Nie
2	Dane liczbowe o źródłach finansowania organizacji (dodatkowo umieszczone na stronie)	Tak/Nie
3	Informacja o tym, co robi organizacja (np. jej misja/ wizja lub krótki opis działalności)	Tak (cytat) / Nie
4	Informacja o tym, do kogo adresuje swoje działania	Tak (cytat) / Nie
5	Dane rejestrowe organizacji (KRS, NIP, REGON)	Tak/Nie
6	Statut	Tak/Nie
7	Dane kontaktowe (adres, telefon, e-mail)	Tak/Nie

TABELA NR 5
Operacjonalizacja pojęcia rozliczalności

Źródło: opracowanie własne.

Rzetelność badano w sposób ilościowo-jakościowy, zarówno dzięki analizie treści, jak i wywiadom. Na stronach internetowych sprawdzano, czy są tam informacje o realizowanych projektach oraz o osobach, które je realizują. Ważnym aspektem było sprawdzenie, czy organizacja oficjalnie i bezpośrednio deklaruje swoją niezależność. Co więcej, w przypadku rzetelności i rozliczalności w kilku przypadkach oceniano też nie tylko sam fakt występowania jakichś danych, lecz także ich treść, ponieważ było to bardziej istotne z punktu widzenia rzetelności i trafności badań. Nie sposób było ocenić rzetelności tylko na podstawie stron internetowych, dlatego w wywiadach sporo czasu poświęcono na pytania odnoszące się do doświadczenia badanych, a także ich metod pracy z danymi. Odpowiedzi pozwalały uzyskać m.in. obraz poziomu profesjonalizacji organizacji i – w sposób pośredni – ich podejścia do rzetelności czy też sposobu dbania o nią. Jednocześnie unaoczniały się postawy odwrócone, takie jak chociażby lenistwo polegające na braku weryfikacji źródeł, z których czerpią dane.

Rzetelność		
Lp.	Jednostka analizy treści	Operacjonalizacja
1	Informacje o działaniach/projektach	Tak/Nie
2	Informacja o niezależności organizacji	Tak (cytat) / Nie
3	Oddzielne sprawozdania/podsumowania lub raporty z realizacji zakończonych projektów	Tak/Nie
4	Informacje o osobach działających (imię i nazwisko, funkcja, kontakt)	Tak/Nie
5	Informacje o doświadczeniu osób działających w organizacji	Tak/Nie
Indywidualne wywiady pogłębione		
6	Jakie doświadczenie mają osoby pracujące przy realizacji projektów strażniczych?	
7	Czy korzystają z opracowanej metodologii?	
8	Z jakich źródeł czerpią informacje?	
9	Czy informacje są publikowane w sposób czytelny dla docelowej grupy odbiorców?	
10	Czy informacje są podawane w sposób zrozumiały dla odbiorców?	

TABELA NR 6
Operacjonalizacja pojęcia rzetelności

Źródło: opracowanie własne.

Niezależność badano jedynie za pomocą wywiadów, ponieważ badaczkę interesowało, czy dany społecznik uważa swoją organizację za niezależną. Kluczowe były tutaj dociekania, dlaczego lub na jakiej podstawie oceniają ją pozytywnie lub nie. Jak widać w poniższej tabeli, najwięcej pytań w całym wywiadzie dotyczyło właśnie tego aspektu. Co prawda, podczas analizy treści sprawdzano, czy organizacja deklaruje swoją niezależność, ale wiadomo, że sama deklaracja nie czyni jej niezależną. Uznano, że oficjalne deklarowanie się w tym zakresie świadczy najbardziej o jej rzetelności, chęci budowania swojej wiarygodności w oczach obywateli

oraz o poczuciu obowiązku komunikowania o tym na zewnątrz. W wywiadach kładziono nacisk zarówno na aspekt finansowy, jak i kadrowy, przyjęto bowiem, że aby mówić o niezależności, należy zadbać o autonomię w obszarze obu tych sfer.

Niezależność	
Lp.	Indywidualne wywiady pogłębione
1	Czy w ciągu ostatnich 2 lat zdarzyło się, że projekt strażniczy był finansowany przez instytucję/osobę kontrolowaną?
2	Czy w ciągu ostatnich 2 lat zdarzyło się, że darczyńca/sponsor/partner wpływał na działania organizacji w zakresie projektów strażniczych?
3	Jakie są główne źródła finansowania organizacji?
4	Jaki mniej więcej procent wszystkich źródeł stanowią pieniądze pochodzące od instytucji publicznych?
5	Czy osoby działające w organizacji są jednocześnie pracownikami tej instytucji lub są z nimi spokrewnione?
6	Czy organizacja jest finansowana w sposób ciągły (ma stałe przepływy finansowe)?
7	Czy organizacja współpracuje z partiami politycznymi lub młodzieżówkami partyjnymi?
8	Czy pracownicy organizacji należą jednocześnie do partii politycznych lub młodzieżówek partyjnych?

TABELA NR 7
Operacjonalizacja pojęcia niezależności

Źródło: opracowanie własne.

d) Charakterystyka respondentów

Tak jak wspomniano, potencjalni rozmówcy zostali wytypowani do udziału w wywiadach na podstawie doboru celowego spośród bazy utworzonej w ramach analizy *desk research*. Społecznikami,

którzy mogli wziąć udział w rozmowach, byli liderzy organizacji, i w rzeczywistości to oni stanowili grupę 13 respondentów. Starano się zadbać o różnorodność wybranej grupy badawczej, nie tylko pod względem terytorialnym, lecz także w zakresie specyfiki realizowanych zadań. Starano się, aby większość osób stanowiły te, które mają znaczące doświadczenie w tematyce strażniczej lub rzeczniczej. W pierwszej kolejności zapraszano do badania organizacje, które zrealizowały co najmniej dwa projekty kontrolne finansowane ze źródeł zewnętrznych, branych pod uwagę przy tworzeniu bazy *desk research*.

Jeśli chodzi o rozkład próby badawczej pod względem przestrzennym, to 7 organizacji z 13 ma swoją siedzibę w Warszawie, ale większość z nich deklaruje obszar działania na terenie całego kraju. Pozostałe podmioty mają swoje biura w miastach wojewódzkich takich jak Wrocław czy Łódź. Tylko jedna zarejestrowana jest na terenie wiejskim. Taki rozkład jest zbliżony do ogólnych danych na temat popularności występowania watchdogów w Polsce, co miało też swoje odzwierciedlenie w badaniu *desk research*.

Z racji ściśle określonego pola badawczego w grupie respondentów znajdują się tylko te podmioty, które zajmują się kontrolą obywatelską instytucji publicznych, zatem tematyka ich działania obejmuje takie zagadnienia jak prawo lokalne i krajowe, samorządność, partycypacja obywatelska, wydatkowanie funduszy publicznych czy kontrola realizacji różnych polityk krajowych i miejskich.

Zdecydowana większość watchdogów to organizacje zarejestrowane w formie prawnej fundacji, jednak przy doborze celowym nie brano pod uwagę tej kwestii jako ważnej i mającej wpływ na sposób udzielania odpowiedzi. W zamian za to starano się, aby podmioty te były zróżnicowane pod względem formy prowadzonych działań. Sposoby działania badanych organizacji można podzielić na:

- interwencje i reprezentowanie przed instytucjami państwa interesów osób indywidualnych, grup i zbiorowości oraz interesu publicznego, np. ofiar przemocy wśród kobiet;
- rzecznictwo i lobbying w interesie grup i zbiorowości oraz interesu publicznego, w tym kreowanie polityk publicznych;

- działania eksperckie, think thanki (np. opiniowanie projektów przepisów prawa, badania naukowe);
- działania monitorujące funkcjonowanie administracji centralnej (rząd) i lokalnej (samorządy) oraz stosowanie prawa dostępu do informacji publicznej;
- działania i kampanie edukacyjne, uświadamiające, prewencyjne.

Jak zatem widać, organizacje tego typu prowadzą działalność na wielu polach i w mocno zróżnicowany sposób. Z reguły mamy do czynienia z pełnieniem przez nie wielu funkcji. Czasem oznacza to konieczność utrzymywania równowagi pomiędzy różnymi formami działalności, np. interwencyjną i think tankową.

4. Metodyka analizy treści

a) Opis i uzasadnienie wybranej metody

Szeroko pojmowana analiza treści (jako rozumiejąca, usystematyzowana i programowo analityczna lektura/percepcja przekazów) jest nieodzownym elementem większości badań socjologicznych, a w niniejszych badaniach okazała się równie pomocna co wywiady. Klasyczna i nadal często przytaczana definicja autorstwa Bernarda Berelsona wskazuje, że to: „technika badawcza służąca obiektywnemu, systematycznemu i ilościowemu opisowi jawnej zawartości komunikatów”³⁷. Te podstawowe elementy (obiektywizm, systematyczny i ilościowy charakter pomiaru/opisu, analiza jawnej treści komunikatów) pojawiają się przy każdej refleksji na jej temat. Co więcej, ważną cechą analizy treści powinna być możliwość jej replikacji – uzyskania tych samych wyników przy ponownym badaniu prowadzonym przez innego badacza przy zastosowaniu tego samego narzędzia. Istotą tego badania są zatem powtarzalność, stosowanie logicznych, jasno sformułowanych,

³⁷ M. Lisowska-Magdziarz, *Analiza zawartości mediów. Przewodnik dla studentów*, Kraków 2004, s. 13.

stałych, nieulegających modyfikacjom w trakcie badania, a przede wszystkich wyjaśnionych *explicite*, regu³⁸. Stosując tę metodę, trzeba mieć na uwadze, że jednak zewnętrzne warunki społeczno-kulturowe, wewnętrzne przekonania i hierarchia wartości, a nawet sam cel badań i motywacje do ich podjęcia (każdorazowo zindywidualizowane) mogą mieć, i zazwyczaj mają, wpływ na samego badacza i wyniki jego analiz³⁹.

Badaczka zdecydowała się na analizę treści przede wszystkim dlatego, że zależało jej na zbadaniu organizacji, które znalazły się w bazie *desk research*. Dobór próby był jasny: analizie poddano ponad 100 organizacji, które znalazły się w bazie. Chciała też, aby to badanie miało charakter ilościowo-jakościowy, gdyż to zapewniłoby jej spojrzenie na watchdogi z szerszej perspektywy i w sposób bardziej obiektywny. Za jednostkę obserwacji wybrała stronę internetową, gdyż uznała ją za podstawowe źródło wiedzy o działalności danej organizacji. Nie bez powodu była to strona WWW, a nie np. wypis z KRS czy profil w portalu społecznościowym. To właśnie na stronę internetową wchodzi osoby potencjalnie zainteresowane działalnością danej organizacji. W portalu można też zamieścić prawie nieograniczoną liczbę informacji i załączników w postaci np. linków. Strona internetowa, w odróżnieniu od portali społecznościowych, zawiera informacje stałe, aktualne i dające się łatwo odnaleźć. Profile w serwisach typu Facebook nie są często prowadzone w sposób rzetelny i regularny, duża liczba podmiotów w ogóle nie prowadzi konta firmowego. Natomiast każda organizacja z reguły ma stronę internetową. Są na niej umieszczone podstawowe informacje, które nie są same w sobie tak ulotne jak tzw. newsy publikowane w social mediach.

Ze względu na to, że strony mogą bardzo się różnić od siebie, postanowiono nie rozgraniczać treści na kategorie typu kontakt, aktualności, o nas. Z racji specyfiki tego narzędzia byłoby

³⁸ Tamże, s. 11–13.

³⁹ K. Szczepaniak, *Zastosowanie analizy treści w badaniach artykułów prasowych – refleksje metodologiczne*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia sociologica” 2012, nr 42, s. 85.

niemożliwe i bezcelowe analizowanie materiału pod kątem dopasowania do konkretnych zakładek. Tutaj znaczenie miała sama treść, a nie miejsce jej umieszczenia, zatem kategorie analizy zostały sformułowane pod kątem zagadnień merytorycznych. Podstawowe kategorie to rzetelność i rozliczalność, które były ukazane w tabelach w ramach ujednocionej operacjonalizacji.

b) Omówienie klucza kategoryzacyjnego

Jak zostało wspomniane, analiza treści była podzielona na dwie kategorie, które zostały umieszczone w kluczu kategoryzacyjnym. Tabela nr 8 przedstawia jego zarys stworzony na potrzeby pojedynczej organizacji. W praktyce wyniki zostały zgromadzone w programie Microsoft Excel, gdzie w jednym arkuszu za pomocą jednego klucza można było wpisywać wyniki dla 106 organizacji. To ułatwiło późniejszą analizę ilościową zebranego materiału. Dlatego w oryginalnym kluczu znalazły się też takie pozycje jak kod organizacji (jej zakodowana nazwa) czy kolumna „uwagi dodatkowe”. W uwagach wpisywano informacje, których nie było w kluczu, a mogły być istotne przy analizie i porównywaniu wyników.

Należy zaznaczyć, że definicje przyjętych kategorii są zbieżne z definicjami przytoczonymi w ramach procesu konceptualizacji. Należy tutaj zdefiniować poszczególne jednostki analizy. W tabeli nr 9 znajduje się szczegółowe omówienie przyjętych kryteriów.

Kategoria	Lp.	Jednostka analizy treści	Sposób pomiaru
Rozliczalność	1	Wszystkie sprawozdania finansowe	Tak/Nie
	2	Dane liczbowe o źródłach finansowania organizacji	Tak/Nie
	3	Informacja o tym, co robi organizacja	Tak (cytat) / Nie
	4	Informacja o tym, do kogo adresuje swoje działania	Tak (cytat) / Nie
	5	Dane rejestrowe organizacji	Tak/Nie
	6	Statut	Tak/Nie
	7	Dane kontaktowe	Tak/Nie
Rzetelność	1	Informacje o działaniach/projektach	Tak/Nie
	2	Informacja o niezależności organizacji	Tak (cytat) / Nie
	3	Oddzielne sprawozdania/podsumowania lub raporty z realizacji zakończonych projektów	Tak/Nie
	4	Informacje o osobach działających	Tak/Nie
	5	Informacje o doświadczeniu osób działających w organizacji	Tak/Nie

TABELA NR 8**Klucz kategoryzacyjny – ogólny zarys**

Źródło: opracowanie własne.

Jednostka analizy treści	Omówienie
Wszystkie sprawozdania finansowe	Wpisuje się „Tak”, jeśli są zamieszczone wszystkie sprawozdania od momentu istnienia organizacji w KRS. Mogą być opublikowane na stronie lub w odnośnikach, np. do jej BIP-u
Dane liczbowe o źródłach finansowania organizacji	Chodzi o dane, które są dodatkowo umieszczone na stronie (np. opracowane zbiorczo z kilku lat wstecz), a nie tylko w postaci dokumentów takich jak poszczególne sprawozdania finansowe
Informacja o tym, co robi organizacja	W przypadku odpowiedzi „Tak” w oddzielnej kolumnie wpisuje się cytaty. Może to być krótki opis lub fragment, np. misji, wizji, czy podsumowanie, czym zajmuje się dana organizacja.

Jednostka analizy treści	Omówienie
Informacja o tym, do kogo adresuje swoje działania	Wpisuje się „Tak”, jeśli organizacja ma jasno zdefiniowaną grupę odbiorców i informuje o tym na stronie, bez względu na to, w którym miejscu, pod warunkiem że jest to czytelna i łatwo dostępna informacja
Dane rejestrowe organizacji	Wpisuje się „Tak” dla KRS, NIP, REGON, ewentualnie adres siedziby, jeśli jest inny niż adres biura
Statut	Wpisuje się „Tak”, pod warunkiem że jest umieszczony w łatwo dostępnym miejscu i w całości, a nie tylko we fragmentach
Dane kontaktowe	Wpisuje się „Tak” dla wszystkich wymienionych: adres siedziby lub biura i oficjalny e-mail (numer telefonu nie jest wymagany)
Informacje o działaniach/projektach	Wpisuje się „Tak”, jeśli są chociaż zbiorcze informacje o projektach lub działaniach, niekoniecznie muszą to być oddzielne podstrony dla każdego z nich
Informacja o niezależności organizacji	Wystarczy krótka deklaracja oświadczająca o dbaniu przez organizację o niezależność, chociażby finansową, czy też wskazanie na jej apartyjność
Oddzielne sprawozdania/podsumowania lub raporty z realizacji zakończonych projektów	Uwzględnia się wszelkie zbiorcze opracowania stanowiące rezultat pracy/projektu organizacji
Informacje o osobach działających	Wpisuje się „Tak”, jeśli występują co najmniej: imię i nazwisko, funkcja, kontakt, niekoniecznie z wyszczególnieniem, która z osób zajmuje się działaniami strażniczymi (można to jednak zawrzeć w kolumnie „uwagi dodatkowe”)
Informacje o doświadczeniu osób działających w organizacji	Wpisuje się „Tak”, jeśli przy informacjach o członkach organizacji jest krótka wzmianka o ich doświadczeniu, wykształceniu, zainteresowaniach itp.

TABELA NR 9**Definicje przyjętych jednostek analizy w ramach badania treści stron internetowych**

Źródło: opracowanie własne.

ROZDZIAŁ III

Zasada zachowania rzetelności w działaniach kontrolnych

1. Rzetelność jako standard pracy organizacji strażniczych

Rzetelność to pozytywna cecha, np. charakteru, która odznacza się dbałością o precyzję, dokładność i poprawność wykonywanych zadań. Jeśli mówi się o kimś, że jest rzetelny, to ma się na myśli takie określenia jak sumienny, solidny, uczciwy, sprawny, staranny, pilny, odpowiedzialny, kompetentny, uważny, profesjonalny lub fachowy. Rzetelność oznacza również, że coś jest zgodne z prawdą, a zatem prawdziwe, niepodważalne, adekwatne, słuszne czy poprawne. Z punktu widzenia działań kontrolnych istotne jest rozumienie słowa „rzetelność” jako synonimu bezstronności, obiektywizmu, neutralności, apolityczności, wiarygodności czy sprawiedliwości¹. Istnieje zatem cały szereg słów, które mogą zastąpić ten jeden wyraz, aby nadać czemuś istotne znaczenie o takim właśnie pozytywnym zabarwieniu.

Warto zwrócić uwagę, jak wiele z powyższych synonimów można odnaleźć w Karcie zasad działania organizacji pozarządowych, która została przyjęta przez Walne Zebranie Ogólnopolskiej

¹ B. Gajewska, M. Pawlus, *Słownik synonimów i antonimów*, Bielsko-Biała 2004, s. 203.

Federacji Organizacji Pozarządowych 28 maja 2010 r. Wpisano do niej standardy etyczne, które jednoznacznie lub pośrednio nawiązują do rzetelności i jej odpowiedników. Wśród nich jest legalizm:

Organizacje pozarządowe działają w ramach obowiązującego w demokratycznym państwie prawa, wpływając w ramach demokratycznych procedur na jego doskonalenie. Organizacje biorące udział w procesie stanowienia prawa muszą jasno określić, w jakim charakterze występują – jako rzecznicy interesu społecznego, w imieniu konkretnych grup zagrożonych wykluczeniem, czy też w imię innych interesów².

Ważnym aspektem dla sygnatariuszy jest także niezależność:

Organizacje pozarządowe są samorządne i niezależne. Zasady ich działalności określają wewnętrzne mechanizmy samoregulacji tak na poziomie poszczególnych organizacji, jak i branż. Niezależność – zarówno od źródeł finansowania, jak i politycznych ośrodków władzy – jest podstawowym wyzwaniem organizacji³.

Bezpośrednio do kwestii uczciwości odwołują się w karcie zasady nazwane „odpowiedzialność” i „rzetelność”:

Organizacje pozarządowe w każdym aspekcie swojej działalności biorą pod uwagę społeczne skutki swoich działań i ich wpływ na społeczność i środowisko naturalne. Organizacje odpowiadają przed społeczeństwem za efektywne wykorzystanie powierzonych im środków⁴.

² Karta zasad działania organizacji pozarządowych, www.ofop.eu (dostęp: 13.03.2018 r.).

³ Tamże.

⁴ Tamże.

Organizacje pozarządowe planują swoje działania w oparciu o analizę potrzeb swoich beneficjentów i regularnie ewaluują swoją skuteczność w odpowiadaniu na nie. Organizacje pozarządowe nie podejmują się działań, których nie są w stanie rzetelnie wykonać⁵.

Nie pominięto również zasady unikania konfliktu interesów i dbania o jasny podział funkcji zarządczych i kontrolnych. Podkreślono przy tym, że członkowie kolegialnych organów nadzorczych powinni się odznaczać bezstronnością, rzetelnością i zaangażowaniem w działalność organizacji.

Organizacje strażnicze mają także własną deklarację, w której zamieszczono kilka podstawowych zasad etycznych niezbędnych przy wykonywaniu działań kontrolnych. Jest to Deklaracja zachowania przejrzystości na poziomie regionalnym⁶ z 2005 r., w której zresztą powielone zostały standardy ujęte w Karcie zasad organizacji monitorujących działalność administracji publicznej⁷. To, co w obu przypadkach dotyczy rzetelności, to następujący zapis:

Osiągnięcie celów przyjętych przez organizację wymaga konsekwentnego i kompetentnego działania. Dlatego organizacje powinny podejmować zadania na miarę kompetencji i możliwości, wywiązywać się z umów i zobowiązań, dbać o wysoką jakość realizowanych działań⁸.

Z pewnością dla organizacji pozarządowych bycie solidnymi, wiarygodnymi, obiektywnymi czy fachowymi jest bardzo ważne. W konsekwencji starają się one sprostać wymaganiom, jakie sobie

⁵ Tamże.

⁶ Deklaracja zachowania przejrzystości na poziomie regionalnym, www.watchdogportal.pl (dostęp: 13.03.2018 r.).

⁷ Karta zasad organizacji monitorujących działalność administracji publicznej, www.watchdogportal.pl (dostęp: 13.03.2018 r.).

⁸ Tamże.

same narzuciły⁹. Świadczą o tym również zapisy statutowe tych podmiotów, odwołujące się wprost do wyznawanych przez nie wartości. Za przykłady mogą posłużyć stowarzyszenie „61” lub Demagog, które nieobligatoryjnie zawarły w swoich dokumentach takie artykuły:

Działalność Stowarzyszenia opiera się na zasadzie niezależności od partii i ugrupowań politycznych, bezstronności, obiektywizmu i rzetelności¹⁰.

Stowarzyszenie w swej działalności kieruje się zasadami jawności, apolityczności, obiektywizmu i profesjonalizmu¹¹.

Z kolei watchdogi, które świadomie budują wizerunek organizacji profesjonalnej i godnej zaufania, często podkreślają swoje zalety na stronach internetowych, np. na stronie Fundacji „Rodzic po Ludzku” po kliknięciu w zakładkę „Publikacje” wyświetla się od razu na samej górze tekst:

Publikacje Fundacji to wyjątkowe wydawnictwa, starannie i wnikliwie opracowane przez nasze specjalistki. To zbiór podstawowych informacji potrzebnych kobietom w tym ważnym dla nich czasie. Przytaczamy w nich rzetelną wiedzę opartą na dowodach naukowych. Zachęcamy osoby zajmujące się wsparciem i edukacją kobiet w ciąży i ich rodzin, do wzbogacenia swojej oferty o wydane przez Fundację materiały¹².

⁹ Zobacz historię idei i powody powstania Karty zasad: P. Frączak, *Karta zasad działania organizacji pozarządowych. Analiza zapisów i praktyki*, [w:] *Etyka w organizacjach pozarządowych. Standardy w praktyce funkcjonowania organizacji pozarządowych*, red. M. Kozieł, Warszawa 2005, s. 11–18.

¹⁰ Statut stowarzyszenia „61”, www.mamprawowiedziec.pl (dostęp: 16.03.2018 r.).

¹¹ Statut Stowarzyszenia Demagog, www.demagog.org.pl (dostęp: 16.03.2018 r.).

¹² Publikacje, www.rodzicpoludzku.pl (dostęp: 16.03.2018 r.).

W przypadku wspomnianego wcześniej Stowarzyszenia Demagog rzetelność stanowi podstawę jego pracy. Głównym zadaniem tego watchdoga jest sprawowanie kontroli nad aktywnością publiczną polityków i ich prawdomównością za pomocą narzędzia, jakim jest fact-checking¹³. Organizacja stoi na straży nie tylko rzetelności badanych polityków, lecz także swojej. Kieruje się obroną metodologią. Opierając się na sprawdzonych danych, bada stwierdzenia uczestników polskiej debaty publicznej i analizuje je zgodnie z takimi kategoriami jak „prawda”, „fałsz”, „manipulacja”, „nieweryfikowalne”. Każda z nich jest szczegółowo wyjaśniona, aby nie wprowadzać nikogo w błąd. Organizacja jest również otwarta

¹³ Fact-checking to działalność polegająca na sprawdzaniu faktów tudzież stwierdzeń w tekście pod kątem ich prawdziwości czy rzetelności. Jest to zdecydowanie domena dziennikarstwa śledczego lub strażniczego, która nie mieści się w polu badawczym niniejszej rozprawy. Na uwagę zasługuje fakt, że jedna z organizacji strażniczych w Polsce, Stowarzyszenie Demagog, specjalizuje się w tym zakresie. Jest nawet członkiem International Fact-Checking Network, głównej organizacji na rzecz fact-checkingu, która zrzesza tego typu podmioty z całego świata. Organizacje te mają swój własny kodeks, w którym podkreśla się wymóg bezpartyjności, rzetelności, obiektywizmu czy jawności. Warto dodać, że 2 kwietnia obchodzony jest Międzynarodowy Dzień Fact-checkingu. Zob. International Fact-Checking Network fact-checkers' code of principles, www.poynter.org (dostęp: 22.04.2018 r.). Niektórzy badacze tego zjawiska sugerują, że podmioty weryfikujące fakty są albo zbyt stronnicze, albo zbyt wadliwe, aby były wartościowym narzędziem dla obywateli poszukujących prawdy. Inni uczeni są bardziej przychylni celom i procesom sprawdzania faktów, zwłaszcza pod względem możliwości korygowania błędnych wyobrażeń wyborców. Niedawne badania sugerują, że weryfikowanie faktów może mieć ważny wpływ na bieżącą politykę, np. poprzez moderowanie, czy obywatele wierzą w twierdzenia zawarte w negatywnej reklamie, zwiększanie wiedzy politycznej czy zachęcanie polityków do powstrzymania się od nieuzasadnionych twierdzeń. Zob. M. Marietta, D.C. Barker, T. Bowser, *Fact-checking polarized politics: Does the fact-check industry provide consistent guidance on disputed realities?*, „The Forum” 2015, Vol. 13, No. 4, s. 578, www.americanpressinstitute.org (dostęp: 22.04.2018 r.); M.A. Amazeen, *Revisiting the epistemology of fact-checking*, „A Journal of Politics and Society” 2015, Vol. 27, No. 1, www.tandfonline.com (dostęp: 22.04.2018 r.).

na wszelkie korekty i sprostowania. Wszelkie poprawki są jawnie publikowane wraz z poprzednią wersją¹⁴.

Dość powszechną praktyką w zakresie podnoszenia standardu profesjonalizmu w trzecim sektorze jest umieszczanie w widocznym miejscu tzw. stopki, w której znajduje się informacja o źródłach finansowania danej organizacji czy poszczególnych przedsięwzięć. Z jednej strony, jest to podyktowane wymogiem prawnym, który jest jednym z warunków uzyskania większości dotacji dostępnych dla NGO-sów. Z drugiej jednak strony, organizacje, które dbają o to, aby ten przekaz był czytelny i łatwo dostępny, realizują tym samym zasadę rzetelności. Najczęściej taka stopka pojawia się u dołu strony internetowej (bez względu na to, na których podstronach się poruszamy), na pierwszych stronach większych publikacji lub na dole opisu danego projektu bądź pod artykułem. Przykłady tego typu zastosowań przedstawiono na ilustracjach 1–5.



ILUSTRACJA NR 1

Nieruchoma stopka w portalu www.mamprawowiedziec.pl prowadzonym przez stowarzyszenie „61”

Źródło: www.mamprawowiedziec.pl (dostęp: 17.03.2018 r.).

Kolejną dobrą praktyką, która tym razem nie jest narzucana organizacjom z zewnątrz, pozostaje szczególna dbałość nie tylko o treść, lecz także o formę przekazu. Z racji tego, że sposób korzystania z treści zamieszczanych w internecie jest inny niż w przypadku informacji papierowych, podmioty non profit powinny

¹⁴ O Demagogu – cel i kodeks, www.demagog.org.pl (dostęp: 16.03.2018 r.).



This publication was published in the framework of the project "Civic monitoring of Polish development cooperation" funded by the Ministry of Family, Labour and Social Policy under the Citizens' Initiative Fund.

ILUSTRACJA NR 2

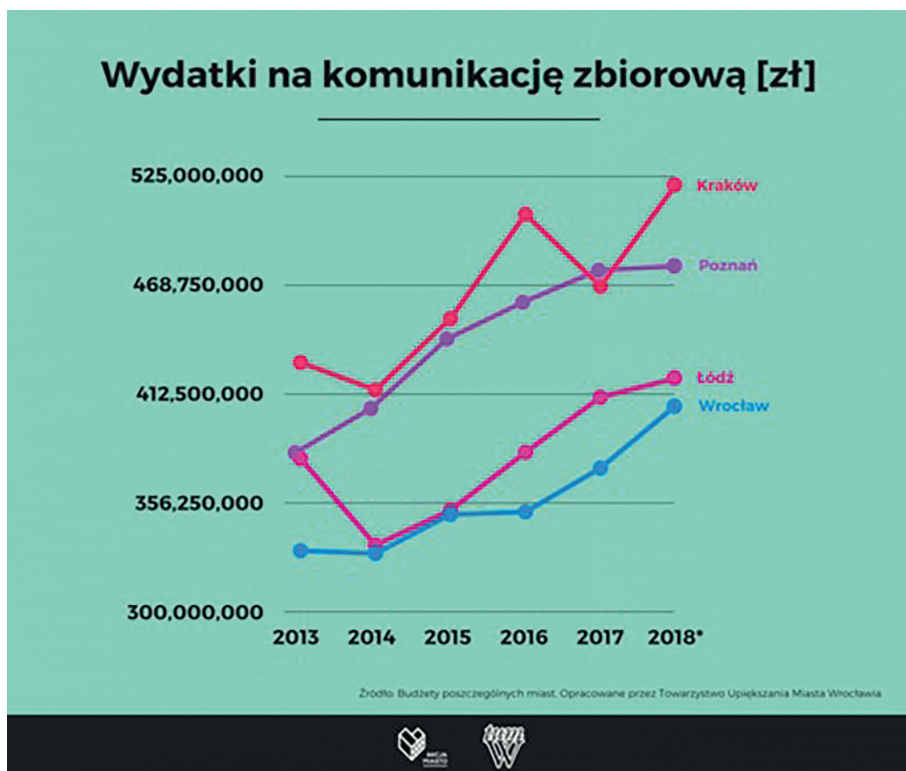
Stopka na dole tekstu raportu wydawanego co roku przez Grupę Zagranica

Źródło: *Polish Development Cooperation 2016. The summary of Grupa Zagranica Report*, Grupa Zagranica, 2016, s. 3, www.zagranica.org.pl (dostęp: 17.03.2018 r.).

nieustannie dostosowywać się do nowoczesnych trendów w dziedzinie przetwarzania danych. Jednym z nich jest tworzenie raportów, analiz, ekspertyz czy nawet książek, które bardziej bazują na obrazie, a nawet filmie bądź animacji, aniżeli na samym tekście. Takie publikacje są wzbogacane o elementy wizualne, takie jak kolorowe tło, bardziej przejrzyste wykresy, infografiki, animacje i prezentacje. Dobrym przykładem jest analiza oświadczenia Stowarzyszenia Akcja Miasto, która pośród tekstu zawiera kolorowe infografiki, takie jak ta na ilustracji nr 3. Warto zwrócić uwagę, że także tutaj podane jest źródło.

Współcześnie istnieje wiele bezpłatnych narzędzi, które umożliwiają tworzenie tego typu obrazów, dzięki czemu przekaz staje się prostszy i skuteczniejszy w dotarciu do szerszego grona odbiorców. Wspomniane Stowarzyszenie Akcja Miasto przygotowuje też ekspertyzy dotyczące Wrocławia, które są bogate graficznie, przez co ich treść jest znacznie łatwiejsza w odbiorze. Zawiera ona dane pochodzące z badań i statystyk miejskich, odwołania do źródeł czy informacje o tym, jak została sfinansowana dana publikacja. Prostota przekazu, a jednocześnie skrupulatność sugerują czytelnikowi, że ekspertyza jest profesjonalną, rzetelną analizą opartą na sprawdzonych danych, ale skierowaną nie tylko do ekspertów, lecz także do wszystkich zainteresowanych mieszkańców¹⁵.

¹⁵ Ł. Kopec i in., *Ruch pieszych i osób o ograniczonej sprawności. Sprawdzamy realizację Wrocławskiej Polityki Mobilności, Ekspertyza nr 1*, Wrocław 2017, www.akcjamiasto.org (dostęp: 17.03.2018 r.).



ILUSTRACJA NR 3

Infografika autorstwa Stowarzyszenia Akcja Miasto i Towarzystwa Upiększania Miasta Wrocławia

Źródło: A. Imiela-Sikora, J. Nowotarski, *Polityka Mobilności – strategia na papierze?*, www.akcjamiasto.org (dostęp: 17.03.2018 r.).

Innym przykładem dobrej praktyki, która stała się dla Fundacji My Pacjenci standardem w zakresie rzetelności, jest sposób prezentacji treści własnych publikacji (ilustracja nr 4). Po wejściu na stronę główną od razu można przekierować się do sekcji „Raporty”. Tam bardzo łatwo można odnaleźć opisy i odnośniki do interesujących treści uporządkowanych tematycznie od najnowszych do najstarszych.

W przypadku raportów są to obszerne dokumenty zawierające m.in. streszczenia i podsumowania, wyniki własnych badań,



ILUSTRACJA NR 4

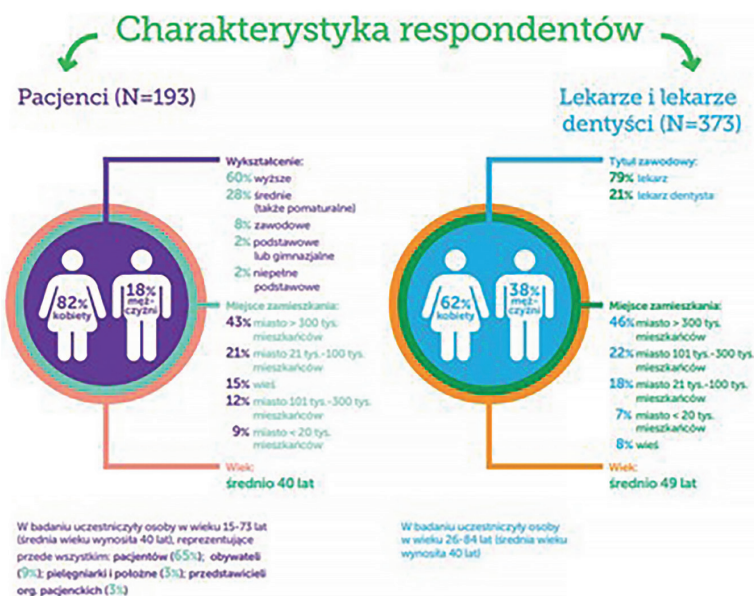
Sposób rozmieszczenia treści na stronie internetowej Fundacji My Pacjenci

Źródło: www.mypacjenci.org (dostęp: 17.03.2018 r.).

rekomendacje. Przy ich opisie nie zapomniano o specjalnym rozdziale poświęconym wyjaśnieniu przyjętej metodologii, a także o spisie wykorzystanej literatury. Na pierwszych stronach znajdują się logotypy instytucji finansujących projekt, a w dalszej części – dokładniejsza informacja, np. numer projektu, rodzaj i nazwa programu. Choć raport składa się głównie z tekstu, to nie ma strony, na której nie byłoby grafiki, nadającej mu lepszą przejrzystość¹⁶.

Osoby, które chcą się zapoznać jedynie z podsumowaniem i wynikami badań, mogą obejrzeć kilkustronicową infografikę będącą graficznym skrótem 60-stronicowego dokumentu. Atrakcyjność tej formy przekazu najlepiej można pokazać na przykładzie poniższego fragmentu wybranego skrótu jednego z raportów (ilustracja nr 5). Widać na nim tekst zarysowany czcionką o małej wielkości liter, ale z racji tego, że jest to dokument dostępny online, internauta może dowolnie powiększać lub zmniejszać oglądaną treść, zatem nadal zachowuje ona swoją czytelność.

¹⁶ Zob. E. Borek i in., *Bezpieczny pacjent – kierunki koniecznych zmian systemowych*, Warszawa 2017, www.razemdlazdrowia.pl (dostęp: 17.03.2018 r.).



ILUSTRACJA NR 5

Fragment infografiki „W jakim szpitalu chcielibyśmy się leczyć?” autorstwa Fundacji My Pacjenci

Źródło: Infografika: W jakim szpitalu chcielibyśmy się leczyć?, Fundacja My Pacjenci, www.mypacjenci.org (dostęp: 17.03.2018 r.).

Jeszcze bardziej zaawansowane technologicznie rozwiązania w zakresie udostępniania i obróbki treści zastosowała Fundacja Panoptykon, tworząc trzy w pełni mobilne przewodniki¹⁷. Są one dostępne online, ale istnieje również możliwość zamówienia wersji papierowej. Ich autorzy zadbali o to, aby były odtwarzane

¹⁷ W. Klicki, A. Obem, K. Szymielewicz, *Telefoniczna kopalnia informacji. Przewodnik*, Warszawa 2013, www.telefoniczna-kopalnia.panoptykon.org (dostęp: 17.03.2018 r.); M. Maj, K. Szymielewicz, *Perypetie informacji w Internecie. Przewodnik*, Warszawa 2013, www.perypetie-informacji.panoptykon.org (dostęp: 17.03.2018 r.); M. Szumańska, *Życie wśród kamer. Przewodnik*, Warszawa 2013, www.zycie-wsrod-kamer.panoptykon.org (dostęp: 17.03.2018 r.).

na różnych urządzeniach i w różnych formatach. Publikacje są udostępnione na bezpłatnej licencji Creative Commons *Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska*¹⁸, zatem każdy użytkownik może je np. pobrać na swój komputer i przesłać znajomym w formacie PDF. Po takich przewodnikach nawiguje się zupełnie inaczej niż zwykle – należy klikać w strzałki poziomie lub pionowe, które służą do przemieszczania między rozdziałami. Nawigując między rozdziałami, odnajdujemy tam:

- jednolitą, kolorową szatę graficzną tekstu;
- dużą, czytelną, wielobarwną czcionkę;
- krótkie paragrafy, które ułatwiają czytanie;
- odnośniki do tzw. *case studies* opisywanych zjawisk (jako wyskakujące okienka z krótkim opisem przykładu);
- animacje automatyczne bądź sterowane ruchem kursora;
- infografiki przedstawiające omawiane procesy i współzależności.

Aby zobrazować codzienną realizację zasady rzetelności, można wymienić jeszcze więcej przykładów wdrażania jej w życie. Opisane powyżej praktyki występują dość powszechnie w środowisku pozarządowym. Są to działania, które łatwo zobaczyć i niejako zmierzyć, ale warto pamiętać, że prawdopodobnie każda organizacja kieruje się pewnymi zasadami, które w mniejszym lub większym stopniu sprzyjają rzetelności. Organizacje nie uświadamiają sobie do końca wielu z tych reguł i tego, że mogą one mieć znamienny wpływ na profesjonalizację i wzrost zaufania wśród grup docelowych. Może to być np. sposób, w jaki dane podmioty udzielają pomocy poszkodowanym, czy zakres spraw, w które się nie angażują z chęcią pozostawiania niezależnymi w opinii swoich odbiorców.

¹⁸ Więcej o licencjach Creative Commons: *Poznaj licencję Creative Commons*, www.creativecommons.pl (dostęp: 17.03.2018 r.).

2. Rzetelność w komunikowaniu na zewnątrz swoich działań – wyniki analizy treści stron internetowych

Zgodnie z przyjętą metodologią badanie tego, jak organizacje strażnicze radzą sobie z zasadą rzetelności, zostało przeprowadzone za pomocą analizy treści. Źródło stanowiły strony internetowe podmiotów, które znalazły się w bazie *desk research*. Wśród 106 podmiotów, które wyodrębniono na pierwszym etapie badań, 9 nie prowadziło strony internetowej – nie została odnaleziona przez badaczkę w internecie lub adres strony nie działał. Badanie przeprowadzono od sierpnia do września 2017 r. W tamtym okresie przeanalizowano 97 stron internetowych.

Powiedziano, że rzetelność dotyczy nie tylko osób, lecz także informacji, które są komunikowane społeczeństwu określonym kanałem informacyjnym. Za solidne uznano dane publikowane na zewnątrz organizacji, oparte na sprawdzonych metodach uzyskiwania danych, wiernie odwzorowujące rzeczywistość, czytelne i precyzyjne (tak, aby nikogo nie wprowadzały w błąd). Z kolei osoby rzetelne to kompetentni pracownicy bądź wolontariusze mający adekwatne doświadczenie w wybranych dziedzinach.

Na powyższych stronach przeanalizowano występowanie takich danych jak:

- informacje o działaniach lub projektach;
- oddzielne sprawozdania/opracowania lub raporty z realizacji zakończonych projektów;
- krótkie opisy osób działających (imię i nazwisko, funkcja, kontakt);
- wzmianki bądź artykuły o doświadczeniu osób działających w organizacji;
- deklaracja o niezależności organizacji.

Powyższe jednostki analizy zostały szczegółowo zoperacjonalizowane w rozdziale dotyczącym metodologii.

Analiza stron miała za zadanie odpowiedzieć na pytanie: **czy organizacje strażnicze stosują w praktyce zasadę rzetelności?**

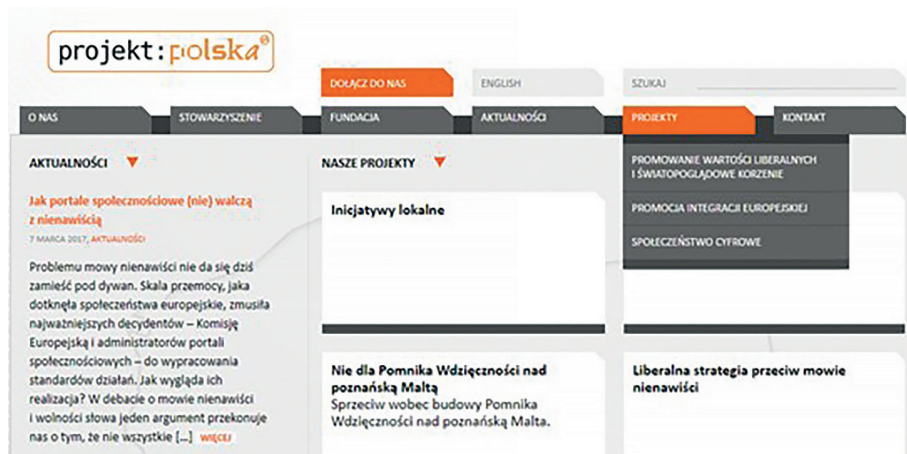
W tym celu sformułowano również następujące pytania szczegółowe:

- Czy organizacje strażnicze publikują na swoich stronach informacje o działaniach lub projektach?
- Czy jest na nich umieszczona deklaracja o niezależności organizacji?
- Czy podmiot publikuje zbiorcze podsumowania bądź raporty z realizacji zakończonych przedsięwzięć?
- Czy na stronie można łatwo odnaleźć krótkie opisy osób działających?
- Czy ze strony internetowej jasno wynika, kim są osoby działające, przede wszystkim – czym się zajmują i jakie mają doświadczenie?

Poniżej zaprezentowane wyniki dotyczą poszczególnych aspektów analizowanych na witrynach, a na końcu znajdują się zbiorcze podsumowanie i wnioski w odniesieniu do powyższych pytań.

Warto zacząć od przedstawienia wyników analizy dotyczącej publikowania informacji o realizowanych działaniach. Każda z przeanalizowanych stron zawiera chociażby podstawowe informacje o projektach, które realizuje się w danej organizacji. Na tym etapie nie wymagano, aby były to szczegółowo opisane działania, ani w formie opracowań, ani oddzielnych zakładek. Wystarczy, że organizacja informuje o tym, co robi. Nie należy jednak mylić tego z opisem misji czy wizji zawartym w kilku zdaniach. Tutaj badano, czy występuje jasna informacja o tym, które konkretne działania są realizowane w obecnym czasie, a nie takie, które wynikają ze wszystkich celów ujętych w statucie. Dlatego najczęściej takie informacje były podawane w zakładce „Aktualności” lub na oddzielnych podstronach, mniej więcej tak jak na poniższym przykładzie (ilustracja nr 6).

Ciekawym sposobem informowania o swoich działaniach jest umieszczenie zakładki zatytułowanej „Co się dzieje w...”, zamiast typowej o nazwie „Aktualności”. Taki zabieg został zastosował przez prawniczy think tank INPRIS, czyli Instytut Prawa i Społeczeństwa, który w specjalnej zakładce informuje o bieżących działaniach fundacji. Nie ma na ich stronie oddzielnej zakładki,



ILUSTRACJA NR 6

Zrzut ekranu strony głównej portalu Fundacji Projekt: Polska

Źródło: strona internetowa Fundacji Projekt: Polska, www.projektpolska.pl

(dostęp: 27.03.2018 r.).

np. „Projekty”, a jedynie dział „Publikacje”, w których są zamieszczane efekty poszczególnych działań. Co prawda, widnieje na stronie zakładka „Przedsięwzięcia”, jednak jest tam jedynie krótka wzmianka o tym, na jakich obszarach organizacja koncentruje swoje działania. Zatem jedna zakładka typu „Co się dzieje w...” łączy w sobie dwa elementy – aktualności i opis poszczególnych działań. Zdjęcie nr 7 pokazuje, jak wizualnie prezentują się posty w dziale „Co się dzieje w INPRIS?”.

Zwracając uwagę na występowanie na stronach raportów lub opracowań, uwzględniano wszelkie zbiorcze podsumowania lub opracowania z realizacji konkretnych działań prezentowane w formie tekstowej, graficznej bądź innej, która spełniałaby obrany cel. Badaczka uznała, że tego typu materiały są jednym z najczęściej występujących sposobów na pokazanie opinii publicznej efektów określonych działań. Często też instytucje grantodawcze chętniej przyznają środki finansowe na działania, które przynoszą tzw. twarde rezultaty – chociażby raport z badań udostępniony bezpłatnie na licencji Creative Commons czy poradnik w formie

Co się dzieje w INPRIS?

Międzynarodowe spotkanie sędziów - opowiadamy o sytuacji w Polsce

23 marca 2018. W Pradze, w siedzibie CEELI Institute (piękna willa Grebovka) odbywa się trzydniowe spotkanie sędziów z wielu krajów. Opowiadamy o tym co dzieje się w Polsce.

[Czytaj więcej »](#)

#SOLIDARITYINTRUTH #PRAWDAIPOJEDNANIE

PISZEMY DO WAS Z POLSKI

[Czytaj więcej »](#)

Wybory sędziów do KRS. Sejm transparentnie ale w tajemnicy....

5 marca 2018. Oświadczenie INPRIS i HFPC w sprawie wyboru członków do Krajowej Rady Sądownictwa.

[Czytaj więcej »](#)

ILUSTRACJA NR 7

Zrzut ekranu strony internetowej fundacji INPRIS

Źródło: strona internetowa fundacji Instytut Prawa i Społeczeństwa, www.inpris.pl (dostęp: 27.03.2018 r.).

książkowej dystrybuowany wśród grupy docelowej. Rezultaty twarde są też dobrym sposobem na promocję całej organizacji, dlatego coraz częściej wykorzystuje się w tym celu bardziej zaawansowane metody pokazywania efektów swoich działań, np. poprzez aplikacje mobilne lub gry edukacyjne¹⁹.

Zresztą, jak przypuszczano, w przypadku watchdogów jest to również często występująca metoda pracy. Różnego rodzaju opracowania na swoich stronach publikuje 80% organizacji. Są one popularną formą upowszechniania efektów działalności strażniczej czy też rzeczniczej.

W zdecydowanej większości przypadków raporty bądź inne opracowania były przedstawione w przejrzysty i czytelny sposób w formie bezpłatnej publikacji dostępnej online. Zastosowane rodzaj i wielkość czcionki były przyjemne w odbiorze dla przeciętnego odbiorcy. Łatwo można było odnaleźć link prowadzący do konkretnej pozycji. Najczęściej materiały tekstowe były

¹⁹ Przykładem takiej aplikacji jest Pola stworzona przez Klub Jagielloński. Działa ona na najpopularniejszych systemach operacyjnych, zatem jest powszechna i w dodatku bezpłatna. Dzięki niej po zeskanowaniu kodu kreskowego wybranego produktu można dowiedzieć się więcej o firmie, która go wyprodukowała. Pola podpowiada, czy dany producent opiera się na polskim kapitale, gdzie ma swoją produkcję, czy tworzy wykwalifikowane miejsca pracy, czy może jest częścią zagranicznego koncernu. Jej celami są wspieranie świadomego konsumeryzmu i promocja polskich produktów. Jej wejściu na rynek towarzyszyła głośna promocja nie tylko aplikacji, lecz także organizacji, która ją stworzyła. Zob. strona internetowa aplikacji Pola, www.pola-app.pl (dostęp: 27.03.2018 r.); A. Chojnowska, *Patriotyczne zakupy z Polą. Sukces aplikacji Klubu Jagiellońskiego*, www.krakow.wyborcza.pl (dostęp: 27.03.2018 r.). Z kolei dobrym przykładem rezultatu twardego jest stworzenie gry edukacyjnej o zagadnieniach prawnych, takiej jak Prawopolis wydana przez Fundację Court Watch Polska we współpracy z Kujawsko-Pomorską Izbą Adwokacką w Toruniu. Dzięki takiej grze planszowej gracze poznają zasady panujące w sądzie oraz zdobywają kompetencje z różnych dziedzin prawa. Patronat honorowy nad grą sprawuje Rzecznik Praw Obywatelskich, a promują ją znane postaci takie jak sędzia Anna Maria Wesołowska czy profesor Ewa Łętowska. Zob. Prawopolis – gra planszowa, <https://courtwatch.pl/blog/2017/04/12/prawopolis-w-rzeczpospolitej/> (dostęp: 27.03.2018 r.).



Fundacja Court Watch Polska



ILUSTRACJA NR 8

Zrzut ekranu strony internetowej Fundacji Court Watch Polska

Źródło: strona internetowa Fundacji Court Watch Polska, www.courtwatch.pl
(dostęp: 27.03.2018 r.).

opublikowane w formacie PDF i obdarzone bogatą szatą graficzną. Niestety, w żadnym przypadku nie doszukano się materiałów, które byłyby publikowane z myślą o osobach słabowidzących. Rzadko też można było odnaleźć takie, których format byłby przystosowany do różnych urządzeń mobilnych, jak Kindle – przeważał zwykle tylko format PDF. Ilustracja nr 8 przedstawia przykład podstrony, na której rozmieszczono publikacje jednej z fundacji. Jest to typowe zastosowanie dla większości przebadanych podmiotów.

Starając się całościowo wskazać na formy zbiorczych opracowań, które można było odnaleźć na 80% stron internetowych, a które wzięto pod uwagę przy analizie tej kwestii, należy wymienić:

- informacje o drukowanych publikacjach w formie książkowej²⁰;
- raporty roczne lub tematyczne podsumowujące poszczególne projekty²¹;
- raporty o charakterze naukowym z wynikami badań własnych danej organizacji²²;
- ekspertyzy własne, jak i tworzone na zlecenie podmiotów zewnętrznych;²³

²⁰ Przykładem obszernej książki podsumowującej projekt Fundacji Fenomen „Biblioskan – kontrola obywatelska w łódzkich bibliotekach publicznych” jest dostępna w wersji drukowanej i online: *Biblioskan. Monitoring i ewaluacja w bibliotekach publicznych*, red. A. Marciniak, P. Milewska, I. Sójkowska, Łódź 2016, www.fundacjafenomen.pl (dostęp: 25.03.2018 r.). Publikacje naukowe wydaje regularnie Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle’a. Zobacz np.: *Demokracja reaktywacja. Debaty o kryzysie demokracji i jej przyszłości*, red. M. Syska, R. Niwiński, Wrocław 2015, www.lassalle.org.pl (dostęp: 27.03.2018 r.).

²¹ Przykładowy raport tematyczny dostępny online na stronie internetowej Stowarzyszenia Aktywności Obywatelskiej Bona Fides: R. Skrzypiec, G. Wójkowski, P. Wyszomirski, *Skontroluj, jak działa budżet obywatelski w twojej gminie. Raport końcowy*, Katowice 2016, www.bonafides.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).

²² Przykładem może być raport *Masz problem?*, który jest efektem badań przeprowadzonych na przełomie 2010 i 2011 r. przez Annę Galik i Martę Jamróg ze Stowarzyszenia NOMADA wśród imigrantów we Wrocławiu. Publikacja opiera się na wypowiedziach respondentów oraz doniesieniach prasowych. Autorzy przeanalizowali ponad 100 artykułów, a badaczki metodą kuli śnieżnej przeprowadziły 39 wywiadów pogłębionych z 41 osobami. Zob. M. Starnawski, K. Pawlik, *Masz problem? Przemoc motywowana nienawiścią we Wrocławiu*, Wrocław 2012, www.nomada.info.pl (dostęp: 25.03.2018 r.). Zobacz też inny raport na temat organizacji pacjentów w Polsce, powstały na zlecenie Instytutu Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej: B. Charycka, *Organizacje pacjentów w Polsce. Struktura. Aktywności. Potrzeby. Raport z badań 2017*, Warszawa 2017, www.ippez.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).

²³ Całą serię ekspertyz poświęconych polityce miejskiej miasta Wrocławia opracowało Stowarzyszenie Akcja Miasto. Warto zwrócić uwagę na ich bogatą formę graficzną przy jednoczesnym zachowaniu rzetelności podczas prezentowania danych statystycznych pochodzących z różnych badań. Zobacz przykładową publikację online: A. Imiela, J. Nowotarski,

- krótkie streszczenia tekstowe bądź graficzne obszerniejszych publikacji (np. raportów badawczych)²⁴;
- poradniki skierowane do konkretnych grup odbiorców²⁵;
- scenariusze zajęć, np. dla nauczycieli i edukatorów²⁶;
- narzędzia badawcze – do wykorzystania bezpłatnie przez zainteresowanych²⁷;
- różnego rodzaju gry edukacyjne²⁸;

Transport rowerowy. Ekspertyza Wrocławskiej Polityki Mobilności, Wrocław 2017, www.akcjamiasto.org (dostęp: 25.03.2018 r.).

²⁴ Zobacz graficzne streszczenie raportu badawczego w formie czterostronicowej infografiki: Infografika: Jakiego dialogu społecznego potrzebujemy w ochronie zdrowia?, www.mypacjenci.org (dostęp: 25.03.2018 r.).

²⁵ Przykładowy poradnik wydany w ramach projektu prowadzonego przez Fundację EkoRozwoju „Naturalne partnerstwa – ogólnopolska kampania promująca partnerstwa trójsektorowe oraz społeczną odpowiedzialność biznesu na rzecz ochrony środowiska” *Drzewa – poradnik dla szkół podstawowych i gimnazjalnych*, Wrocław 2008, www.fer.org.pl (dostęp: 25.03.2018 r.). Zobacz inny poradnik wydany tym razem przez Fundację alter eko: D. Grzejsińska, *Nauka idzie w ogród. Poradnik zakładania ogrodów przy szkołach i przedszkolach*, Warszawa 2017, www.altereko.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).

²⁶ Jeden z nich to materiał przygotowany przez Fundację alter eko: M. Jurek, *Ekoquest – współczesna forma edukacji. Poradnik dla nauczycieli i edukatorów*, Warszawa 2014, www.altereko.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).

²⁷ Wiele narzędzi badawczych udostępnia bezpłatnie na swojej stronie (w zakładce „Czytelnia”) Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides. Zobacz np.: H. Misiewicz i in., *Narzędzie do analizy stanu realizacji polityki senioralnej w Twoim mieście*, Katowice 2016, www.bonafides.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).

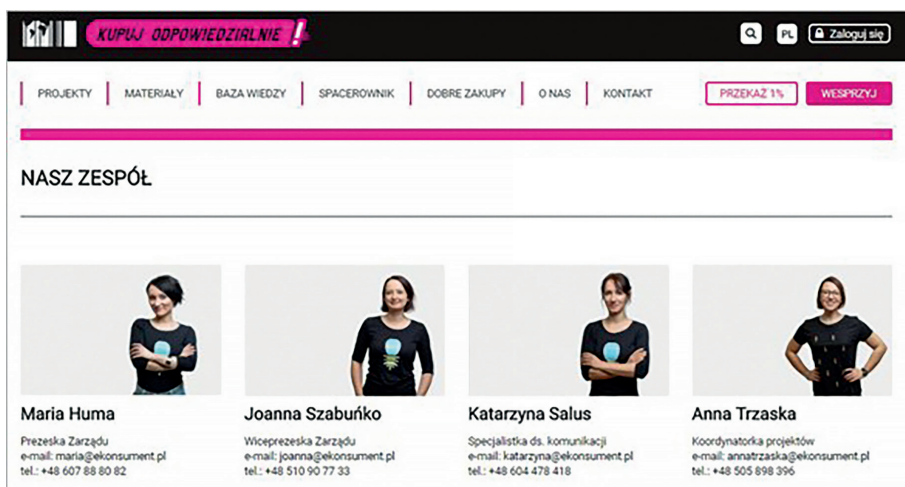
²⁸ Można tu wskazać polsko-ukraińską grę online „Kultura, historia, tradycja: w poszukiwaniu wspólnych wartości” wydaną przez Fundację alter eko. Gra była dostępna na stronie fundacji w zakładce „Nasze wydawnictwa”. Zob. Publikacje – materiały edukacyjne dla szkół, www.altereko.pl (dostęp: 25.03.2018 r.). Innym przykładem jest „Twoje Prawo” – gra przygotowana wspólnie przez INPRIS oraz Pracownię Gier Szkoleniowych. Gracze wcielają się w obywateli, którzy chcą wywrzeć wpływ na powstającą ustawę. Można ją pobrać za darmo, a następnie wydrukować i pociąć zgodnie z instrukcją. Zob. Twoje Prawo, www.inpris.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).

- rozmaite materiały audiowizualne: informacyjne, promocyjne bądź podsumowujące dany projekt²⁹;
- polecane publikacje i inne materiały, których autorami lub wydawcami są inne podmioty.

Kolejnym aspektem było sprawdzenie, czy na stronach internetowych jest jakakolwiek informacja o osobach, które pracują albo po prostu działają ochotniczo w danej organizacji. W tym przypadku na stronie musiały wystąpić imię i nazwisko, funkcja i kontakt. Wskazanie, która z osób zajmuje się działaniami *stricte* strażniczymi bądź rzeczniczymi, nie było obligatoryjne. Tutaj najważniejsze okazało się sprawdzenie, czy osoba z zewnątrz jest w stanie się dowiedzieć, kto dokładnie reprezentuje organizację – jacy ludzie w niej pracują, ile mniej więcej osób ją tworzy, czy jest możliwość skontaktowania się z wybraną osobą, czy może tylko poprzez jeden oficjalny adres lub telefon.

Organizacje chętnie dzielą się takimi danymi – trzy podstawowe składniki znalazły się na prawie 80% wszystkich witryn. Najczęściej można się ich doszukać w zakładkach „O nas”, „Zarząd” lub „Zespół”. Zdarzało się jednak, że w tych zakładkach brakowało danych kontaktowych albo można było je odnaleźć w zakładce „Kontakt”. Bardzo często informacje te były uzupełniane o zdjęcia profilowe pracowników, co można uznać za pozytywną praktykę, często bowiem zdarza się, że ludzie pamiętają twarze, ale nie pamiętają nazwisk działaczy, z którymi się zetknęli. Przykładem tej dobrej praktyki może być Fundacja Kupuj Odpowiedzialnie, która w sposób czytelny i jasny przedstawiła na swojej witrynie

²⁹ Dobrym przykładem jest film przyrodniczy o Dolinie Baryczy zrealizowany w ramach projektu „W harmonii z Naturą – profesjonalny film przyrodniczy o Dolinie Baryczy”. Wydawcą jest Fundacja EkoRozwoju. Zob. Rytmu Natury w Dolinie Baryczy, www.fer.org.pl (dostęp: 26.03.2018 r.). Do materiałów promocyjnych wideo można zaliczyć chociażby spoty reklamowe takie jak te emitowane w latach 2005–2008 przez Federację Konsumentów. Informacje prasowe i telewizyjne zostały opracowane w ramach projektu finansowanego przez Komisję Europejską DG SANCO, którego dobrze widocznym efektem była kampania społeczna „Sprawdź, jakie masz prawa”. Zob. Kampania „Sprawdź, jakie masz prawa”, www.federacja-konsumentow.org.pl (dostęp: 26.03.2018 r.).



ILUSTRACJA NR 9

Zrzut ekranu strony internetowej Fundacji Kupuj Odpowiedzialnie

Źródło: strona internetowa Fundacji Kupuj Odpowiedzialnie, www.ekonsument.pl (dostęp: 26.03.2018 r.).

członków zespołu. Z ilustracji nr 9 jasno wynika, kto pracuje w fundacji, jaką pełni funkcję, jak wygląda i w jaki sposób można się z konkretną osobą skontaktować.

Na powyższej ilustracji można zauważyć też pewien mankament. Nie ma tutaj informacji na temat doświadczenia osób, które pełnią poszczególne funkcje. Odbiorca, który ich nie zna, nie wie dlaczego akurat Maria Huma jest prezeską, a Katarzyna Salus przedstawiona jest jako ekspertka od komunikacji. Byłoby to jasne, gdyby na stronie widniała choćby krótka wzmianka o tych osobach, uzasadniająca pełnioną przez nie funkcję. Gdyby jeszcze do tego dodać informację o projektach, którymi zajmują się poszczególne społeczniczki, to zainteresowana osoba nie miałaby wątpliwości do kogo zwrócić się ze swoim pytaniem czy swoją prośbą.

Badanie stron pod kątem występowania na nich opisu stanowisk miało na celu sprawdzenie, czy organizacje rzetelnie informują swoich odbiorców o tym, kim są osoby, które dla nich pracują, i czy mają one ku temu jakiegokolwiek kompetencje. Jest to również swego rodzaju sprawdzenie, czy dane podmioty w miarę skrupulatnie



kampania przeciw homofobii

AKTUALNOŚCI | O KPH - | POMOC - | CO ROBIMY - | PUBLIKACJE

Ludzie



A. Chaber
dyrektor zarządzający, prezes KPH

Z Kampanią Przeciw Homofobii związany od 2008 roku. Najpierw jako wolontariusz, potem koordynator wolontariatu, a następnie kierownik projektów. W stowarzyszeniu pełni rolę dyrektora zarządzającego odpowiedzialnego m.in. za organizację pracy i fundraising. Od 2012 roku sprawuje funkcję prezesa zarządu KPH, którym jest do dzisiaj.

Kontakt: [achaber\(at\)kph.org.pl](mailto:achaber(at)kph.org.pl)



Mirosława Makuchowska
dyrektorka ds. rzecznictwa, wiceprezesa KPH

W KPH od 2006 roku. Zaczynała jako koordynatorka lokalnego oddziału KPH we Wrocławiu. W 2012 roku dołączyła do warszawskiego zespołu, w którym pełniła funkcję koordynatorki projektów. Tego samego roku została wybrana wiceprezeską zarządu KPH, którą jest do dzisiaj. W 2014 roku objęła stanowisko dyrektorki ds. rzecznictwa odpowiedzialnej za współpracę z politykami.

Kontakt: [mmakuchowska\(at\)kph.org.pl](mailto:mmakuchowska(at)kph.org.pl)

ILUSTRACJA NR 10.

Zrzut ekranu strony internetowej stowarzyszenia Kampania Przeciw Homofobii

Źródło: strona internetowa stowarzyszenia Kampania Przeciw Homofobii,
www.kph.org.pl (dostęp: 28.03.2018 r.).

i uczciwie informują o tych istotnych kwestiach. Spora liczba osób w wielu przypadkach identyfikuje się bardziej z konkretnym człowiekiem niż z organizacją i ostatecznie komunikuje się właśnie z nią, a nie z instytucją. Badaczka uznała zatem za istotne, aby zweryfikować, czy pod podaną funkcją istnieje chociażby krótki opis. Niestety, tym razem niecała połowa witryn zawiera takie

informacje. Większość ogranicza się jedynie do podania podstawowych danych, jak na ilustracji zamieszczonej powyżej. Te, które jednak starają się przybliżyć sylwetki swoich pracowników, robią to najczęściej w taki sposób, jak na poniższym przykładzie (ilustracja nr 10). Przede wszystkim eksponuje się wykształcenie danego działacza, rodzaj pełnionej funkcji nazwy projektów, w które jest zaangażowany. Popularną formą opisu jest wzmianka o zainteresowaniach, często niezwiązanych bezpośrednio z pracą.

Przeanalizowane opisy stanowisk wyraźnie dzielą się na dwie odmienne od siebie kategorie – poważne i lekkie. Mianowicie, dominują wśród nich wzmianki albo bardzo profesjonalne (kreujące daną osobę na eksperta w swojej dziedzinie o wysokich kompetencjach), albo bardziej swobodne, w których kreuje się raczej osobowość działacza niż jego zawodowy profesjonalizm. Poniżej zaprezentowano dwa typowe, dominujące przykłady charakterystyk. Pierwsza z nich dotyczy Łukasza Bojarskiego – prawnika, prezesa zarządu i współzałożyciela INPRIS:

Ekspert instytucji międzynarodowych i krajowych (m.in. Komisja Europejska, OBWE, Rada Europy, uczelnie wyższe, prywatne fundacje jak Fundacja im. Stefana Batorego, Open Society Institute). Jeden z fundatorów i Przewodniczący Rady Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych (FUPP). [...] Zainteresowania: wymiar sprawiedliwości, pomoc prawna, zawody prawnicze, zagadnienia nie-dyskryminacji, edukacja prawna, prawa człowieka. Autor założeń ustawowych oraz licznych publikacji w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, pomocy prawnej oraz interaktywnych metod nauczania prawa³⁰.

Druga wybrana notka biograficzna odnosi się do Ewy Żabskiej, członkini Stowarzyszenia Akcja Miasto:

³⁰ Łukasz Bojarski – opis doświadczenia, www.inpris.pl (dostęp: 28.03.2018 r.).

Wrocławianka. Jest absolwentką wrocławskiej niderlandystyki oraz posiada magistra z analizy biznesu. Na co dzień pracuje w jednej z wrocławskich korporacji. W Akcji Miasto od 2014 roku. Współorganizowała Europejskie Wyzwanie Rowerowe 2015 i 2016 w ramach kampanii Kocham Wrocław, wybieram rower oraz była instruktorką w Wyższej Szkole Rowerowej Jazdy. Prowadziła projekt Pieszy Wrocław. Uwielbia jazdę na rowerze, bieganie w Parku Wschodnim, koncerty na placu Społecznym oraz chill nad Odrą³¹.

Ciekawym doświadczeniem dla badaczki okazało się zweryfikowanie, czy organizacje strażnicze deklarują bezpośrednio na swoich stronach niezależność bądź apartyjność. Okazało się, że taki zabieg stosuje jedynie 17 podmiotów. Wydaje się, że nie poświęca się zbytnej uwagi temu, aby taka forma pisemnego oświadczenia była widoczna na stronie i jasna w odbiorze. Oczywiście nie oznacza to, że taka organizacja jest zależna. Raczej należałoby uznać, że nie przywiązuje do tego zbytnej wagi. Badaczka błędnie założyła, że organizacjom powinno zależeć nie tylko na zachowaniu niezależności bądź apolityczności w ich codziennej pracy, lecz także na tym, aby nie bały się o tym mówić i komunikować to wprost, tak aby nie pozostawiać odbiorcom niepotrzebnych wątpliwości. Wśród internautów jest wiele różnorodnych osób, które reprezentują odmienne środowiska i nie do końca mogą zdawać sobie sprawę ze standardów wewnętrznych panujących w danej organizacji. Mimo to badanie pokazało, że tylko dla nielicznych watchdogów jest istotne, aby pisemnie i publicznie manifestować swoją autonomię. Poniższe cytaty pokazują, w jak różnorodny sposób zostało to słownie zakomunikowane:

Pracownia na rzecz Wszystkich Istot nie przyjmuje pieniędzy (ani innej pomocy) od podmiotów, których działania

³¹ Akcjomiastowicze – Ewa Żabska, www.akcjamiasto.org (dostęp: 28.03.2018 r.).

ingerują w stan środowiska naturalnego, np. deweloperów. Dzięki temu jesteśmy w pełni niezależni i niepodatni na wszelkie formy nacisku³².

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej w podejmowanych działaniach zawsze przestrzega zasad: NIEPARTYJNOŚCI I NIEZALEŻNOŚCI. Fundacja dąży do współpracy ze wszystkimi osobami i organizacjami wspierającymi rozwój samorządności terytorialnej i budowę społeczeństwa obywatelskiego, bez względu na ich poglądy i profil polityczny. Korzystając w swojej działalności ze środków różnych organizacji i instytucji oraz agencji krajowych i zagranicznych, Fundacja pozostaje niezależna od wszelkich nacisków, zachowując autonomię w realizacji swojej misji i programów³³.

KPH jest niezależną, rzeczniczą organizacją pozarządową i dla zachowania tej niezależności finansuje swoje działania kierując się trzema zasadami: [...] Nie przyjmujemy finansowania od polskiego rządu, samorządów ani partii politycznych. Poszukujemy finansowania na działania zgodne z naszymi celami statutowymi oraz Strategią Działania – nie realizujemy działań na zlecenie innych podmiotów. Grantodawcy, sponsorzy ani darczyńcy KPH nie mają decyzyjności w zakresie funkcjonowania ani działań organizacji³⁴.

Chcemy współpracować z instytucjami publicznymi i prywatnymi, ale zachowujemy niezależność intelektualną

³² Strona internetowa Stowarzyszenia Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, www.pracownia.org.pl (dostęp: 28.03.2018 r.).

³³ Strona internetowa Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, www.frdl.org.pl (dostęp: 28.03.2018 r.).

³⁴ Strona internetowa Stowarzyszenia Kampania Przeciw Homofobii, www.kph.org.pl (dostęp: 28.03.2018 r.).

i organizacyjną. Nie jesteśmy zapleczem żadnego ugrupowania politycznego, ani nie aspirujemy do tej roli. Tę samą zasadę przyjmujemy wobec kancelarii prawniczych i przedsiębiorstw. Nie jesteśmy rzecznikiem niczych interesów. Mówimy i piszemy tylko, co uważamy za słuszne, niezależnie z kim współpracujemy lub kto nas wspiera³⁵.

Wyniki analizy treści 97 stron internetowych doprowadziły badaczkę do wyciągnięcia następujących wniosków:

1. Niemal wszystkie organizacje strażnicze publikują na swoich stronach informacje o działaniach lub realizowanych projektach. Jest to bez wątpienia standard, który działacze z pewnością uważają za ważny element komunikacyjny i promocyjny.
2. Pisemne i jednocześnie publiczne oświadczenia o niezależności organizacji nie budzą większego zainteresowania i w związku z tym nie są praktykowane przez większość watchdogów. W nagłówkach stron znajdziemy częściej zapis misji, wizji i celów niż deklarację o niezależności. Jeśli już taka występowała, była zamieszczona zwykle z boku, przy okazji innych informacji, które były znacznie lepiej wyeksponowane.
3. Wszelkiego rodzaju publikacje, raporty i inne zbiorcze opracowania własnych działań cieszą się ogromną popularnością. Wydawanie ich w formie drukowanej i elektronicznej jest standardem w badanym środowisku pozarządowym. Coraz częściej pojawiają się też nowoczesne formy tego typu opracowań. Są one bardziej atrakcyjne w odbiorze i dodatkowo pozwalają na dotarcie z przekazem do jeszcze większej liczby osób niż wcześniej. Wśród nich należy wymienić infografiki, animacje czy krótkie filmiki.
4. Na stronach można łatwo odnaleźć krótkie opisy osób działających. W większości przypadków jest to niezbędne minimum takie jak imię i nazwisko, funkcja oraz adres e-mail, ale dosyć często można się spotkać także z krótką charakterystyką danej

³⁵ Strona internetowa Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS, www.inpris.pl (dostęp: 28.03.2018 r.).

osoby. Z informacji tych jednak nie wynika, czy dana osoba ma odpowiednie kwalifikacje, aby profesjonalnie zajmować się np. kontrolą obywatelską wybranej instytucji rządowej. Potencjalny odbiorca nie ma dostępu do żadnych oficjalnych kanałów pozwalających mu zweryfikować, czy dana osoba, która na stronie deklaruje się jako specjalista ds. strażnictwa, rzeczywiście nim jest, a jeśli tak – to z czego to wynika. Niestety nie spotkano się z praktyką umieszczania linków do profesjonalnych profili w portalach społecznościowych typu LinkedIn czy GoldenLine³⁶. Z pewnością taki krok pomógłby podnieść wiarygodność ekspertów zajmujących się kontrolą obywatelską. Tymczasem organizacje w połowie przypadków zdają się nie przykładać do tego zbyt dużej wagi. Niecała połowa stron zawiera informacje, które pozwalają uzyskać pełną informację na temat osób, które działają w danym podmiocie, czyli nie tylko dane podstawowe, ale przede wszystkim wiedzę o tym, kim są poszczególne osoby, czym się zajmują oraz jakie mają doświadczenie. Gdyby odbiory mieli w tym obszarze pogłębioną świadomość, mogliby weryfikować wiarygodność osób, które często stawiają się w roli ekspertów w dziedzinie realizowanych przez siebie projektów.

3. Stosunek respondentów do przestrzegania zasady rzetelności w świetle analizy indywidualnych wywiadów pogłębionych

Jakościowy etap badań, polegający na przeprowadzeniu indywidualnych wywiadów pogłębionych z liderami organizacji pozarządowych, trwał od sierpnia do końca grudnia 2016 r. Respondenci

³⁶ LinkedIn i GoldenLine to dwa najpopularniejsze portale społecznościowe, które umożliwiają nawiązanie kontaktów zawodowo-biznesowych. Użytkownik może założyć swój profil (pewnego rodzaju CV online) w celu znalezienia pracy lub umożliwienia potencjalnym zainteresowanym wglądu w swój życiorys.

zostali wytypowani do udziału w rozmowach na podstawie doboru celowego spośród bazy utworzonej w ramach analizy *desk research*. Jak wspomniano w rozdziale metodologicznym, społecznikami, którzy mogli wziąć udział w rozmowach, byli liderzy organizacji. W rzeczywistości to oni stanowili grupę 13 respondentów. Przy doborze próby starano się zadbać o różnorodność, nie tylko pod względem terytorialnym, lecz także w zakresie specyfiki realizowanych zadań. Zamierzano zaprosić do rozmów osoby, które mają znaczące doświadczenie w tematyce strażniczej lub rzeczniczej. Przede wszystkim były to osoby reprezentujące organizacje, które zrealizowały co najmniej dwa projekty kontrolne, finansowane ze źródeł zewnętrznych, ujęte w bazie *desk research*.

Scenariusz wywiadu był półskategoryzowany, zatem pozwalał na swobodne omawianie innych zagadnień pojawiających się w trakcie rozmowy. Niemniej jednak najważniejsze pytania na temat rzetelności sformułowano w następujący sposób:

- Jakie doświadczenie mają osoby pracujące przy realizacji projektów strażniczych?
- Czy korzystają z opracowanej metodologii?
- Z jakich źródeł czerpią dane?
- Czy informacje są publikowane w sposób czytelny i zrozumiały dla docelowej grupy odbiorców?
- Na ile użyteczne dla odbiorców są realizowane przez organizację projekty strażnicze?

Jak się okazało, wywiady dawały doskonałą okazję, aby dowiedzieć się, jak w praktyce funkcjonują organizacje strażnicze. Do tej pory widniały one w bazie *desk research* jedynie w postaci zbiorczej listy twardych faktów i liczb. Dzięki rozmowom można było poznać codzienny sposób pracy społeczników, dowiedzieć się więcej na temat ich założeń i sposobów działania, a nawet zrozumieć, jak dzień po dniu jest realizowana misja organizacji, ponieważ bardzo często odbywa się to w postaci rutynowych, mało ekscytujących zadań, o których nie mówi się na zewnątrz.

Jednym z zagadnień wprowadzających do rozmowy było pytanie o liczbę osób pracujących w organizacji wraz z prośbą o określenie ich doświadczenia. Ponieważ badani pracują przede

wszystkim w fundacjach, często mieli problem z podaniem dokładnej liczby. Wiadomo bowiem, że fundacje nie mają członków. Mogą zatrudniać pracowników lub też angażować wolontariuszy. Najczęściej padała odpowiedź, że na stałe zatrudnionych jest kilka osób, a w zależności od projektów angażowani są wolontariusze, eksperci czy po prostu znajomi, którzy mają doświadczenie w danej dziedzinie. Dlatego liczba osób pracujących stale się zmienia, tak jak i to, które osoby działają społecznie, a które – jako typowi pracownicy zatrudnieni do realizacji określonych zadań.

W kwestii doświadczenia w rozmowach ujawniły się dwa rodzaje rozumienia tego słowa. Jedni starali się o tym opowiadać, bazując na ogólnej historii organizacji w kontekście realizowanych projektów. Podkreślali bardziej doświadczenie całego zespołu, które miałyby wynikać z regularności i powtarzalności zadań. Inni zaś podkreślali indywidualne kompetencje osoby, która zajmuje się daną tematyką, uzasadniając, że wraz z jej przystąpieniem wniosła ona swoje wcześniejsze doświadczenia, a w związku z tym miała istotny udział w kreowaniu przyszłych działań. Świadczy o tym chociażby taka wypowiedź:

Od ponad 10 lat jestem związany ze środowiskiem strażniczym bardzo mocno, więc siłą rzeczy ten komponent strażniczy jest mi bliski i staram się rozszerzyć nasze działania w tym zakresie. Fundacja miała taki dział strażniczy, analiz – i on w związku z tymi zmianami [zatrudnieniem rozmówcy na stanowisku dyrektora programowego – E.W.] przekształcił się w coś większego, w taki dział programowy, a w ramach tego działu prowadzone czy planowane są działania strażnicze. Stało się to naturalnym elementem działalności fundacji³⁷.

W istocie większość rozmówców to osoby z wieloletnim doświadczeniem w działalności pozarządowej, które mniej lub bardziej

³⁷ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji G przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

intensywnie z biegiem lat wyspecjalizowały się w pewnym obszarze, np. w zakresie transportu miejskiego. One są skłonne podejmować się realizacji systemowych projektów strażniczych. Wynika to m.in. z ich wcześniejszego doświadczenia w administracji samorządowej lub rządowej. Są one niepodważalnymi ekspertami w danej dziedzinie i dlatego uważają, że są dobrymi partnerami do rozmów z instytucjami publicznymi. Wiedzą, co nie działa i jak to naprawić.

Poza tym w trakcie rozmów z organizacjami rzeczniczymi ujawniło się jeszcze jedno podejście, inne od powyższego. Działaniami tego typu, w kilku przebadanych przypadkach, zajmują się wszyscy pracownicy, wolontariusze, gdyż wynika to z nieco innej specyfiki pracy, tak jak chociażby w przypadku jednej z organizacji, w której wszyscy realizują przeróżne zadania i tak naprawdę gdzieś pomiędzy jest działalność strażnicza lub rzecznicza. Jest ona wpisana poniekąd w zakres stałych zadań pracowników fundacji³⁸.

Taka formuła funkcjonowania jest dosyć popularna w trzecim sektorze. Badaczkę bardziej jednak interesowało to, kto zajmuje się działaniami strażniczymi i jak wygląda ta praca. Tutaj odpowiedzi były zróżnicowane. Jedni rozmówcy nie wyodrębniają stanowisk zajmujących się tylko i wyłącznie działaniami strażniczymi lub rzeczniczymi. Uzasadniają to np. tym, że w organizacji jest kilka projektów, które organizowane są równolegle i w zależności od tego, na co jest w danym momencie nacisk, to mniej albo więcej czasu poświęcają na dany temat³⁹. W innej rozmowie podkreślono, że są osoby, które na stałe zajmują się tym obszarem. Najczęściej są one koordynatorami projektów *stricte* kontrolnych, a wyodrębnienie ich stanowiska wynika z ogólnie przyjętej strategii organizacyjnej. Są też osoby, które po prostu

³⁸ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji H przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

³⁹ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji B przeprowadzony 30.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

na bieżąco są zaangażowane w działalność strażniczą, mimo że wykonują także inne działania⁴⁰.

Na czym polega praca watchdoga w opinii badanych? W dużym skrócie można stwierdzić, że na obserwowaniu, monitorowaniu i reagowaniu w odpowiednim czasie i w uzgodnionej formie. Według jednego z respondentów watchdogi mogą być też partnerem do rozmów i konsultacji z urzędnikami. Nie ukrywa, że w swoich działaniach wykorzystują metody zaczerpnięte z lobbingu. Jak powiedział badaczce jeden z respondentów:

Jesteśmy stroną, jesteśmy obserwatorami, kontrolujemy, zgłaszamy, kiedy jest taka możliwość, swoje propozycje i też staramy się potem egzekwować realizację tych deklaracji czy zapisów, które strona rządowa czy samorządowa składa. [...] Myślę, że przede wszystkim może dla urzędów jesteśmy stroną do konsultacji. Służymy swoją wiedzą, swoimi umiejętnościami. Przede wszystkim wiedzą i doświadczeniem ogromnym, które posiadamy, i jako reprezentant środowiska możemy wyrazić opinię tego środowiska w danej sprawie. Jeżeli chodzi o interes strony społecznej, środowiska osób niepełnosprawnych, to po pierwsze, każdy z nich indywidualnie nie ma siły przebiccia i reprezentowania swojego głosu. Po drugie, zbieramy i w imieniu środowiska występujemy. Czy lobbujemy? Tak, staramy się też argumentować i stawiać propozycje tworzenia takiej polityki społecznej czy takich zapisów prawnych, które poprawią sytuację całej grupy, całego środowiska⁴¹.

Powyższa wypowiedź dotyczy organizacji, która zarówno jest rzecznicza, jak i realizuje projekty *stricte* strażnicze. Dlatego często występuje ona nie tylko w roli kontrolera, lecz także partnera

⁴⁰ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji G przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁴¹ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji H przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

do rozmów. Osoby działające w tej fundacji reprezentują swoje środowisko np. w eksperckich komisjach tworzonych przez instytucje publiczne na szczeblu rządowym. Jest to według nich jeden z elementów rzecznictwa interesów, w tym przypadku osób z niepełnosprawnościami. Działają one na zasadzie systemowej – poprzez realizację dużych, wielkobudżetowych projektów, ale nie tylko. Zgłaszają się do nich osoby indywidualne, a ich sprawy są analizowane przez zespół, i jeśli fundacja jest w stanie, to interweniuje, często jako strona w sprawie albo jako mediator.

Kolejne pytanie, o istnienie pewnego stałego schematu realizowanych działań, okazało się równie problematyczne. Samo pojęcie metodologii wprawiało respondentów w zakłopotanie, dlatego należało za każdym razem rozwinąć i wyjaśnić ten wątek. Najczęściej społecznicy podkreślali akcyjność i spontaniczność swoich działań, dlatego metodologia pracy w tego typu przypadkach nie występuje. Nagminnie dało się odczuć brak wyartykułowanej potrzeby tworzenia planów dla takich działań. Jeden z rozmówców rozumie bezpośrednio akcje jako:

Apele, stanowiska, listy otwarte, takie reagowanie na bieżącą sytuację. Głównie wtedy, kiedy coś złego dzieje się w systemie, czyli w kwestiach, co do których organizacje mają jakieś uzasadnione pretensje. Wtedy my staramy się szybko reagować. Jest to stałe działanie, ale to w zależności od tego, co konkretnie wyjdzie, to wtedy to robimy⁴².

Zapytany, czy istnieje mimo to jakiś ogólny schemat postępowania, przyznał, że tak. Za takie strategiczne podejście uznał fakt, że podmiot uchwala roczne plany pracy i strategie programowe na najbliższe kilka lat. W nich ujęte są m.in. cele w zakresie zadań strażniczych i rzeczniczych. Z kolei inny rozmówca za metodologię działania uznał uniwersalne zasady, z którymi ma się do czynienia w niemalże każdym projekcie tego typu. Jak sam stwierdził:

⁴² Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji E przeprowadzony 1.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

Z reguły ta metodologia jest dosyć klasyczna: zebranie informacji, dokonanie określonych analiz, ewentualne spotkania z przedstawicielami władz, zaproponowanie określonych rekomendacji, jeżeli wykryje się jakieś nieprawidłowości. Tutaj nie ma specjalnie większej filozofii. Niektóre narzędzia różnią się w kontekście wymyślania, o co się zapytać, jak się zapytać, kogo i tak dalej. Czy w jaki sposób wykonywać konkretne działanie, natomiast ogólny scenariusz jest bardzo klasyczny, jeżeli chodzi o tego typu inicjatywy strażnicze. Oczywiście, w zależności od tego, czego sprawa dotyczy, różnią się już same narzędzia, natomiast metodologia jest w miarę stała⁴³.

W kontakcie z przedstawicielem eksperckiego think tanku, który regularnie wydaje naukowe bądź publicystyczne raporty i analizy, można było się domyślać, że jego rozumienie metodologii będzie miało bardziej naukowy charakter. Okazuje się, że metodologia jest istotnym elementem pracy z danymi, która pomaga w tworzeniu wielu dokumentów. Najlepiej obrazuje to poniższy fragment jednej z odpowiedzi:

Tak, działania oparte są na bardzo szczegółowej metodologii analiz, tzw. analiz mikrosymulacyjnych. Mamy w fundacji opracowany taki bardzo szczegółowy model mikrosymulacyjny, który pozwala nam na przeprowadzenie takich analiz. Model jest regularnie uaktualniany, rozbudowywany, opierany na coraz to świeższych danych statystycznych i ta struktura badawcza pozwala nam na taką szczegółową analizę⁴⁴.

⁴³ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji G przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁴⁴ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji B przeprowadzony 30.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

Organizacje strażnicze w codziennej pracy korzystają z szerokiej gamy rodzajów informacji. Do najpopularniejszych ich źródeł zalicza się:

- akty prawne obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej;
- oficjalne dokumenty wytwarzane przez instytucje publiczne, np. zarządzenia prezydenta miasta;
- różnego rodzaju artykuły, ogłoszenia czy obwieszczenia organów publicznych na stronach internetowych;
- biuletyny informacji publicznej;
- artykuły prasowe.

Oficjalne formy komunikatów są podstawą, na której bazują wszystkie przebadane w wywiadach organizacje. Przede wszystkim są to akty prawne, gdyż jak wielokrotnie podkreślano, watchdogi realizują swoje działania na podstawie i w granicach prawa. Prawo to pozwala im na uzyskiwanie danych drogą oficjalną – poprzez dostęp do informacji publicznej. Zapytania i wnioski kierowane do urzędów są dla tych podmiotów codziennością. W związku z tym wszelka znajomość prawa jest im niezbędna do tworzenia szczegółowych analiz i raportów. Można powiedzieć więcej – im większa sprawność i większe obycie społeczników w kwestiach prawnych, tym większa skuteczność w realizacji zaplanowanych celów.

Respondenci wspominali, że opierają się także na nieformalnych komunikatach, ale zwykle informacje te starają się potem weryfikować. Do takich nieformalnych źródeł komunikacji zaliczyli rozmowy z radnymi, rozmowy prywatne, wpisy w portalach społecznościowych czy w ogóle w przeróżnych kanałach internetowych. W przypadku organizacji rzeczniczych bardzo ważnym źródłem komunikacji są bezpośrednio wnioski czy opinie obywateli bądź zaprzyjaźnionych organizacji pozarządowych. Takie osoby często zgłaszają pewne problemy, które następnie są sprawdzane. W wielu przypadkach to na podstawie jednostkowej prośby dana organizacja realizuje działania rzecznicze. Skupiając się na nieformalnych sposobach uzyskiwania wiedzy, organizacje śledzą to, co się dzieje w ich obszarze tematycznym, i w miarę możliwości reagują na to, co zastaną. Często sam przepływ informacji jest szczególnie ułatwiony, np. gdy dany podmiot uczestniczy

w różnego rodzaju obradach komisji na szczeblu samorządowym, rządowym czy parlamentarnym lub jest ich stałym członkiem⁴⁵.

Oddzielną kategorię źródeł stanowią te, które są wytwarzane bezpośrednio przez daną organizację. Najczęściej wiąże się to z logiką projektową, która niejako wymusza zgromadzenie dokładnych danych pod konkretne założenia, cele i planowane rezultaty. W tego typu inicjatywach korzysta się z takich metod jak indywidualne bądź grupowe wywiady, ankiety lub kwestionariusze, spotkania tematyczne. Ich największą wartością jest to, że pozwalają na uzyskanie dokładnych odpowiedzi na konkretne pytania istotne w danym czasie. Z tego rodzaju źródeł korzystają najczęściej respondenci, którzy zajmują się monitoringiem wybranego obszaru zainteresowania. Bardzo często sprawdzają przykładowo, jaki jest stan realizacji wybranej inwestycji miasta, a w danym czasie i miejscu nikt poza daną organizacją się tym nie interesuje. Aby zmierzyć, czy taka inwestycja jest prowadzona zgodnie z planem albo jakie rzeczywiste efekty przyniosła mieszkańcom, należy samemu bezpośrednio wykonać takie badanie. Niektórzy respondenci w tego typu sytuacjach składają wnioski o dostęp do informacji publicznej. Inni zaś opracowują ewaluację, którą realizują potem wśród urzędników⁴⁶.

Jedna z badanych organizacji potrafiła doskonale wykorzystać nienaukowe sposoby uzyskiwania informacji, jak chociażby spotkania tematyczne czy konsultacyjne. Realizowała projekty monitoringowe w dużej mierze oparte na badaniach naukowych. Poniższy bardzo długi cytat dobrze pokazuje, jak wspomniane metody mogą być skuteczne i zaowocować sukcesem całego przedsięwzięcia:

W drugim projekcie zesłiliśmy na poziom regionalny.
Tutaj już wpisaaliśmy formalnie, że po przekazaniu raportu

⁴⁵ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji H przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁴⁶ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji D przeprowadzony 30.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

robimy seminarium z kluczowymi interesariuszami, przede wszystkim przedstawicielami urzędu marszałkowskiego, żeby już na tym etapie z nimi wejść w relacje i przedyskutować wyniki naszych działań. Myślę, że było to dobrym pomysłem, ponieważ przy tym drugim raporcie mamy mniej sformalizowane kontakty z administracją. W przypadku tego pierwszego projektu trudniej nam było namówić ministerstwo na spotkania i pochylenie się nad naszym dokumentem. Przy tym drugim razie, dzięki temu, że zorganizowaliśmy seminarium, na którym pojawił się przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego i przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju, którzy nas już znali, i również osoby z jednostki wdrażającej fundusze z Urzędu Marszałkowskiego, to ta dyskusja, myślę, że była potrzebna, aby pokazać Urzędowi Marszałkowskiemu, że mimo tego, że realizujemy działania strażnicze, zależy nam docelowo przede wszystkim na tym, żeby zmniejszać obciążenia dla beneficjentów, i dzięki współpracy z nami ten Urząd może wykorzystać efekty naszej pracy po to, żeby system wdrażania funduszy usprawniać i zmniejszać obciążenia dla beneficjentów. Oni się po prostu tak nie usztywnili na to, że to jest forma kontroli obywatelskiej – te nasze działania strażnicze. I to zaskutkowało tym, że Urząd Marszałkowski sam wyszedł z inicjatywą, by zrobić jeszcze szersze spotkanie już w samym Urzędzie Marszałkowskim, gdzie zaproszono pracowników różnych wydziałów i instytucji. Zaproponowano zupełnie szerszy zakres tego, co my proponowaliśmy w ramach naszego seminarium, żeby jeszcze raz te rekomendacje przedyskutować, na ile da się wdrożyć je w życie, gdzie oni widzą możliwości usprawnień, co można by zrobić na dalszym etapie, żeby pomóc im zmniejszać obciążenia dla beneficjentów⁴⁷.

⁴⁷ Tamże.

Na pytanie, czy informacje uzyskiwane przez organizacje są publikowane w sposób czytelny i zrozumiały dla docelowej grupy odbiorców, najczęściej padała odpowiedź, że raczej tak. W żadnej przebadanej organizacji nie zadano sobie trudu, aby sprawdzić wizualny odbiór swoich materiałów lub przynajmniej zapytać o niego. Badaczka nie dowiedziała się z rozmów, czy istniały jakiegokolwiek standardy w tym zakresie. Mimo to respondenci w większości przypadków podkreślali swoją troskę o to, aby ich raporty, analizy czy artykuły były czytelne dla ich odbiorców. Najczęściej podawali przykłady, że wszelkie publikacje starają się przedstawiać graficznie, m.in. w formie infografik lub wykresów. Pewne treści są celowo upraszczane, głównie w komunikatach prasowych lub w portalach społecznościowych. Redaktorzy takich tekstów dbają, aby język nie był tam zbyt specjalistyczny. Natomiast kiedy bezpośrednim odbiorcą ich działań jest instytucja, wtedy sposób wypowiedzi jest odpowiednio sformalizowany, a sam tekst – bardziej szczegółowy⁴⁸.

Zdarzało się, że respondenci mieli problem z jasnym określeniem, o jaką grupę odbiorców może chodzić – czy instytucję, która jest kontrolowana, czy może wszystkich obywateli, na których rzecz działa dana organizacja. Jedna osoba stwierdziła jednoznacznie, że odbiorcą ich działań jest konkretny wiceminister, u którego lobbują na rzecz pewnych ustaleń prawnych⁴⁹. Inna zaś, że są to media, ponieważ za ich pośrednictwem informacje są przekazywane do opinii publicznej⁵⁰. Jedna z rozmówczyń zasugerowała, że chociaż działania były zogniskowane na instytucjach publicznych, to ich projekt ostatecznie dał największą wartość paru organizacjom trzeciego sektora. Przynajmniej wynikało

⁴⁸ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji B przeprowadzony 30.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁴⁹ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji E przeprowadzony 1.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁵⁰ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji B przeprowadzony 30.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

to z przeprowadzonej przez nich ewaluacji⁵¹. Zdarzyła się też odpowiedź, w której podzielono grupę docelową na oddzielne zbiorowości, takie jak decydenci w danym obszarze, środowiska prawnicze, organizacje pozarządowe działające w podobnych obszarach. Podkreślono przy tym, że język, jakim organizacje się zwykle posługują, jest specjalistyczny. To mogłoby wyjaśniać, dlaczego nie wymieniono tu po prostu obywateli czy mieszkańców danego miasta⁵².

Inny rozmówca podszedł do tego zagadnienia zupełnie inaczej i odpowiedział w ten sposób:

Odbiorcą naszych działań jest miasto i mieszkańcy. Natomiast współpraca z urzędem jest narzędziem, z którego koniec końców i tak korzysta mieszkaniec. Żeby mu się tutaj żyło lepiej, wygodniej, żeby był bardziej zorientowany⁵³.

Z tego stwierdzenia wynika, że dla tej organizacji grupę docelową stanowią mieszkańcy, ponieważ to na ich rzecz ona działa. Cele, które sobie założyła z myślą o nich, muszą być zrealizowane poprzez kontakt z urzędem. Instytucja ta jest dla nich zatem nie tyle odbiorcą, ile raczej sposobem na realizację celów ukierunkowanych na dobro wszystkich mieszkańców danego terenu, a przynajmniej tych ludzi, którzy korzystają z usług kontrolowanej instytucji.

W trakcie rozmów koncentrujących się wokół publikowania treści i dostosowywania ich do odbiorców unaoczniała się jeszcze jedna ważna cecha watchdogów: liczne ich działania, nawet te, które kończą się sukcesem, nie są w ogóle podawane do publicznej wiadomości. Specyfika ich pracy jest taka, że bardzo często skupiają się na jednej małej kwestii, która jest rozwiązywana w natłoku

⁵¹ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji C przeprowadzony 31.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁵² Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji M przeprowadzony 2.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁵³ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji A przeprowadzony 25.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

innych, ważniejszych zadań. W momencie gdy się ją zrealizuje, od razu zaczyna się realizować coś kolejnego, a o poprzednim dość szybko się zapomina. Bardzo często są to różnego rodzaju interwencje, które nie wynikają bezpośrednio z konkretnego projektu, lecz z indywidualnej prośby kogoś poszkodowanego. Specyfikę tego typu zadań dobrze ilustruje ten oto fragment wypowiedzi:

Raporty i inne efekty z działań są publikowane, ale tylko jeżeli jest to robione projektowo. [...] Ostatnim przykładem jest zgłoszenie osoby niepełnosprawnej, która ma rodzica niepełnosprawnego, i sprawa dotyczy usług opiekuńczych. Urząd twierdzi, że wywiązuje się z działania, natomiast ta osoba niepełnosprawna uważa, że matka nie ma zapewnionych odpowiednich usług. Taka sytuacja nie trafi na stronę, nie trafi do raportu, bo nie prowadzimy tego projektowo. To robię między jednym zadaniem służbowym a drugim. Piszę pismo do urzędu, dzwonię 5–10 razy, aż uda mi się skontaktować z panią wiceprezydent miasta, która jest odpowiedzialna za wydział zdrowia, i to robię zupełnie poza tymi obowiązkami, które muszę zrobić projektowo. Nie publikujemy tego, nie zapisujemy, bo nie chodzi nam o ilość, tylko o jakość, efekt tego i naszą skuteczność, żeby to się przełożyło na pozytywny efekt dla tej osoby zainteresowanej, która się do nas zgłasza⁵⁴.

Bardzo często chodzi nie tylko o indywidualne interwencje, lecz także o zjawiska zasłyszane lub zauważone przy okazji, jak dziura w jezdni czy niedostosowane światła. Osoby zaangażowane w działalność obywatelską nie mają skrupułów, żeby zadzwonić do urzędu i poprosić o naprawienie czegoś czy zwrócić uwagę na jakiś problem. Zdają sobie sprawę, że takie drobne poprawki można niekiedy załatwić jednym telefonem. W kilku rozmowach, w których poruszono ten aspekt, dało się odczuć, że społecznicy

⁵⁴ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji H przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

zdają się dobrze rozumieć specyfikę pracy instytucji publicznych. Uczą swoich wolontariuszy, żeby nie oczekiwali, że urząd będzie wiedział wszystko. Podkreślali, że jeśli sami nie zareagują, to nikt za nich tego nie zrobi. Stwierdzali, że zawsze warto korzystać z okazji do „drobnych usprawnień”, nawet jeśli nikt nie będzie wiedział, że to dzięki nim coś się zmieniło na lepsze⁵⁵. Takich małych historii sukcesów lub porażek nigdzie się nie publikuje.

Kolejne pytanie w zakresie rzetelności dotyczyło kwestii związanych z różnego rodzaju ewaluacją zadań podejmowanych w ramach kontroli obywatelskiej. Jego celem było uzyskanie wiedzy, czy organizacje w jakikolwiek sposób sprawdzają użyteczność swoich działań. Odpowiedzi bardzo się od siebie różniły. W dużym stopniu rozbieżność stanowisk wynikała ze zróżnicowanej specyfiki funkcjonowania konkretnego podmiotu, jak i rodzaju realizowanych projektów oraz pojedynczych interwencji. Ewaluację lub innego rodzaju monitoring własnych postępów respondenci przeprowadzają bardzo rzadko w usystematyzowany sposób. Najczęściej ewaluacja występuje, gdy wcześniej została wpisana w dany projekt. W każdym przypadku mowa jest o zadaniach finansowanych ze środków zewnętrznych, głównie z funduszy europejskich. Organizacja, której grupę docelową stanowią media, opisała swój systematyczny sposób mierzenia użyteczności poprzez monitorowanie zasięgu medialnego. Zwróciła przy tym uwagę, że wszelkiego rodzaju próby mierzenia wpływu działań na późniejsze zachowania instytucji kontrolujących są bardzo trudne, a być może niemożliwe:

Miarami odbioru społecznego działań jest nasza obecność w mediach drukowanych, elektronicznych, w telewizji, prasie. Prowadzimy taki monitoring tego, na ile media interesują się naszymi analizami, ale poza tym nie prowadzimy jakichś szczegółowych analiz tego, na ile to się później przekłada na faktyczną zmianę zachowania rządu czy

⁵⁵ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji A przeprowadzony 25.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

instytucji publicznych. Tego typu analiza byłaby bardzo trudna do przeprowadzenia, bo nie jesteśmy jedyną instytucją, która zajmuje się tego rodzaju analizami. Więc wyizolowanie tego naszego wpływu byłoby chyba niemożliwe⁵⁶.

Trudność w mierzeniu efektów wskazali też inni respondenci, zauważający, że publikują oni mnóstwo materiałów nieodpłatnie, chociażby w formie plików PDF do ściągnięcia na komputer. Można w tym przypadku mierzyć liczbę takich pobrań czy wejść na stronę internetową, ale nie można zweryfikować, kto dokładnie skorzystał z danych i jak je wykorzystał. Nie da się też sprawdzić, w jakim czasie poszczególne informacje zostały wykorzystane – samo ściągnięcie dokumentu na dysk nie oznacza, że jest to natychmiastowe.

Dla badanych najpopularniejszą formą ewaluacji (gdzie zazwyczaj się tak tego nie określa) są obserwacja odbioru i otrzymywanie feedbacku, czyli odpowiedzi zwrotnej. Obserwacja może dotyczyć tego, w jaki sposób instytucja wykorzystuje wyniki pracy watchdogów – czy je kompletnie ignoruje, czy ułatwia sobie dzięki nim pracę. Ponadto wyniki ewaluacji mogą być pomocne przy promocji działań danego watchdoga. Organizacja pokazuje wtedy, że jej działania są w czymś skuteczne. Feedback występuje najczęściej wtedy, kiedy odbiorcy komunikują się z NGO-sem (telefonicznie, mailowo lub za pośrednictwem portali społecznościowych) i przekazują swoje opinie i odczucia. Wtedy działacze mają szansę dowiedzieć się, co według mieszkańców zostało zrobione źle, albo przeciwnie, za co są wdzięczni i co sami od nich zaczerpnęli z korzyścią. Poprzez feedback można też odczuć, jakie nastroje panują w instytucji kontrolowanej – czy urzędnicy są wrogo, czy przychylnie nastawieni do projektu⁵⁷.

⁵⁶ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji B przeprowadzony 30.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁵⁷ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji A przeprowadzony 25.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

Jeden z respondentów dość ciekawie odpowiedział na to pytanie. W pewnym sensie stwierdził, że sprawdzanie efektów własnych działań odbywa się poprzez rozliczanie instytucji kontrolowanej z tego, co powinna usprawnić w swoim działaniu. Efektywność została tutaj mocno powiązana z rozliczalnością w taki oto sposób:

Czy mierzymy? Nie, rozliczamy. Jeżeli zakładamy, że ta zmiana musi nastąpić, jakiś zapis jest niedopuszczalny albo sytuacja osoby, która się do nas zgłasza, jest niezgodna z przepisami, to wtedy na pewno reagujemy, ale też rozliczamy urząd, ale nie mierzymy tego. To chyba tak naprawdę nie jest policzalne i mierzalne, jeżeli chodzi o wywiązanie się z pewnych obowiązków wobec obywateli. Mówię tu o urzędach i instytucjach, które kontrolujemy⁵⁸.

Inni respondenci starali się nazwać rutynowe często działania w jakikolwiek sposób i zaklasyfikować je jako swego rodzaju miarę skuteczności. Deklarowali, że na bieżąco śledzą zainteresowanie, jakim cieszą się ich materiały, w tym ich odbiór ze strony instytucji publicznych lub firm. Nie wiadomo jednak, w jaki konkretnie sposób. To, co jest też praktykowane, to śledzenie statystyk ukazujących liczbę miesięcznych przekierowań na stronę internetową oraz częstotliwość pobieranych z niej treści. Monitoruje się również popularność postów wyświetlanych w mediach społecznościowych. Korzystanie z wielu tego typu opcji jest bezpłatne i nie nastęrcza większych trudności. Innym wskaźnikiem skuteczności jest badanie zainteresowania samych mediów – im ciekawszy temat, tym automatycznie większy zasięg oddziaływania⁵⁹.

Podsumowując, należy stwierdzić, że rzetelność nie jest pomijana przez organizacje strażnicze, które wzięły udział w wywiadach.

⁵⁸ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji H przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁵⁹ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji F przeprowadzony 2.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

Respondenci wykazali się dużym zrozumieniem roli, jaką rzetelność odgrywa w ich codziennej pracy, i wykazali pewną troskę o jej przestrzeganie. W praktyce realizacja tej zasady w kilku aspektach nastroża trudności. Problemy, które unaocznily się podczas rozmów, to:

- braki w zakresie mierzenia efektywności swoich działań – zarówno w aspekcie krótkoterminowym jak i długofalowym;
- luki w wiedzy na temat tego, czy działania watchdogów trafiają do odpowiednich osób i czy są przez nie poprawnie i łatwo odczytywane;
- problemy z zasobami ludzkimi (nie zawsze osoby zajmujące się straźnictwem mają odpowiednie do tego kompetencje, ale równocześnie brakuje osób wykwalifikowanych w tym zakresie);
- w kilku przypadkach nieznajomość własnej grupy docelowej bądź nieumiejętność jej precyzyjnego definiowania.

Są też obszary, z którymi większość respondentów, doskonale sobie radzi. Wśród sposobów radzenia sobie z tymi problemami należy wymienić metody uzyskiwania i weryfikowania informacji, nawiązywanie kontaktów z mediami i zarządzanie tymi kontaktami, wydawanie dobrych jakościowo raportów lub innych zbiorczych opracowań, które potem mogą być z powodzeniem wykorzystywane przez różne grupy odbiorców. Poza tym wybrani społecznicy umiejętnie radzą sobie w kontaktach z osobami, które bezpośrednio się do nich zgłaszają w celu udzielenia im pomocy lub interwencji.

ROZDZIAŁ IV

Rozliczalność w działaniach kontrolnych

1. Jawność i transparentność jako zasady funkcjonowania watchdogów

W języku angielskim „rozliczalność” to *accountability*. Synonimem tego słowa jest również „transparentność”. Termin ten prawie zawsze pojawia się w katalogu wartości, którymi powinny kierować się wszystkie organizacje pozarządowe¹. Inne określenia tego słowa to „jawny”, „przezroczysty”, „przebijający”, „łatwy do rozpoznania lub przewidzenia”. Transparentna organizacja strażnicza to taka, która rzetelnie informuje wszystkich interesariuszy na temat swego funkcjonowania, a w kryzysowej sytuacji potrafi przyznać się do błędu. Ta przejrzystość jest fundamentalnym elementem strategii jej działania. Pozwala organizacji informować społeczność o swoich standardach postępowania i wynikach działalności, a także prowadzić dialog z wewnętrznymi i zewnętrznymi interesariuszami. Klarowność w działaniach zawsze wiąże się z odpowiedzialnością. Nie każda organizacja jest gotowa na otwartość, nastawienie na dialog, umiejętność słuchania, a to cechy coraz bardziej cennie przez odbiorców. Przejrzystość watchdogów to

¹ K. Świerczek, *Etyka w organizacjach pozarządowych*, [w:] *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi*, red. E. Bogacz-Wojtanowska, S. Wrona, Kraków 2016, s. 134–135 oraz Karta zasad działania organizacji pozarządowych...

nie tylko ukłon w stronę mieszkańca czy pracownika, lecz także źródło realnych korzyści, takich jak wzrost zainteresowania jej działaniami czy zwiększenie zaufania, a co za tym idzie – wiarygodności.

Hubert Izdebski, współtwórca projektu ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie, podkreślił w jednym z artykułów, że transparentność ma również wpływ na to, czy i ewentualnie ile pieniędzy ma szansę uzyskać dana organizacja od potencjalnych darczyńców. Jak stwierdził: „Zapewnienie transparentności finansowej jest konieczne. Bez łatwego dostępu do danych o finansach organizacji pożytku publicznego podatnik nie będzie mógł zdecydować, komu przekazać pieniądze”². Wypowiedź ta dotyczyła zwłaszcza mechanizmu przekazywania 1% podatku od osób fizycznych, ale może przecież odnosić się także do innych możliwości zdobywania środków na działania społeczne.

Rozliczalność została scharakteryzowana w niniejszej dysertacji w trakcie przygotowywania planu badań nad organizacjami strażniczymi. Przypominając najważniejsze jej cechy, warto wspomnieć, że transparentność zachodzi wtedy, gdy organizacja jest finansowana w sposób prawidłowy, tj. określone działanie w ramach danego przedsięwzięcia może być jednoznacznie przypisane tej organizacji, która je wykonuje. Każdy interesariusz jest w stanie sprawdzić, czy pieniądze, które wydaje na dany projekt, są wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. Transparentność zachodzi też wtedy, gdy organizacja ujawnia wszelkie informacje, które są niezbędne do oceny jej wiarygodności w oczach obywateli. Najczęściej jest to publikacja rocznych sprawozdań finansowych na oficjalnej stronie internetowej, ale także podstawowych danych rejestrowych i kontaktowych. Dlatego też bycie transparentnym wiąże się z cechą jawności. Nie da się być wiarygodnym w oczach odbiorców, jeśli dane, na podstawie których możemy to ocenić, nie są dostępne. Jeśli natomiast są opublikowane, to powinny być podane w zrozumiałej formie, która pozwala łatwo

² T. Molga, S. Stodolak, *Magia jednego procentu*, www.wprost.pl (dostęp: 7.03.2018 r.).

zapoznać się z treścią. W związku z tym w badaniach nad rozliczalnością kładzie się tak duży nacisk na jawność i dostępność podstawowych informacji o danej organizacji na ich stronach internetowych.

Wspomniana jawność jest niezwykle ważnym aspektem funkcjonowania watchdogów w Polsce, gdyż kontrolują one przede wszystkim instytucje publiczne – na podstawie i w granicach prawa. Powszechnie przyjmuje się, że jawność życia publicznego w państwach z ugruntowaną demokracją jest warunkiem niezbędnym dla właściwego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Konstytucja RP wyznacza prawo, w którego granicach strażnicy mogą sprawować kontrolę obywatelską. Stosowne zapisy zawiera zwłaszcza art. 61:

1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.
2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.
3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy³.

Na tej podstawie uchwalona została kluczowa dla watchdogów ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴. Stała się ona jedną z najważniejszych zmian dokonanych przez polskiego ustawodawcę w ostatnich latach w aspekcie zwalczania zjawisk niepożądanych w polskiej administracji publicznej. Jeśli bowiem społeczeństwo dysponuje informacją, to obywatel może aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym, a ponadto rosną efektywność pracy organów władzy publicznej i poczucie odpowiedzialności za podejmowane działania. Prawo dostępu do informacji doceniły i szeroko korzystają z niego zarówno zorganizowane instytucje społeczeństwa obywatelskiego, jak i sami obywatele. W konsekwencji popularność ta znajduje odzwierciedlenie w licznych orzecznictwie oraz w doktrynie⁵.

Na ustawie o dostępie do informacji publicznej strażnicy bardzo często opierają swoją codzienną pracę – najczęściej na art. 1. pkt 1: „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”. Definicję tę, która jest przykładem błędu logicznego *idem per idem*, doprecyzowuje orzecznictwo sądowe, według którego:

informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

⁵ *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014, s. 5.

komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów⁶.

Zatem informacją publiczną są zarówno treści dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez organ, jak i tych, których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego⁷. Jeżeli chodzi zaś o zakres podmiotowy tej ustawy, to prawo do informacji przyznane zostało nie tylko obywatelom (jak reguluje to Konstytucja RP), lecz także „każdemu”, tj. wszelkim podmiotom prawa⁸.

Choć ustawodawca wielokrotnie używa terminu „jawność”, nie istnieje jednoznaczna definicja tego słowa. Agnieszka Piskorz-Ryń jawność rozumie jako „ideę – postulowany stan rzeczy, do którego państwo dąży, nie zawsze jednak w pełni go realizując. W takim ujęciu jawność jest przeciwieństwem pojęcia tajności”⁹. Wydaje się oczywiste, że bez realizowania zasady jawności nie da się urzeczywistnić prawa dostępu do informacji, a to z kolei związane jest z obowiązkiem organu do jej udostępnienia¹⁰. Można zatem stwierdzić, że jawność jest niejako celem, który można osiągnąć poprzez racjonalnie ukształtowane prawo do informacji. Sytuację też można ująć w taki sposób, że prawo do informacji jest niejako narzędziem realizacji zasady jawności.

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02, LEX nr 78062.

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 19 marca 2013 r., II SAB/Bk 3/13.

⁸ Art. 2 pkt 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2001 r., Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

⁹ A. Piskorz-Ryń, *Jawność działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. H. Machińska, Warszawa 2003, s. 488.

¹⁰ E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 126.

Bardzo często się zdarza, że troska o jawność zostaje podkreślona w zapisach statutowych organizacji strażniczych. Najczęściej wyraża się ona w ramach celów lub misji.

Celami Fundacji są: [...]

3. Działanie na rzecz swobodnego dostępu do informacji publicznej. [...]
7. Wspieranie idei transparentności i służebnej roli instytucji publicznych w Polsce. [...]

Fundacja realizuje swoje cele poprzez: [...]

2. Rzecznictwo interesów grup marginalizowanych społecznie.
3. Dostęp do informacji publicznej.
4. Działalność strażniczą, monitoringową¹¹.

Inny przykład odnoszący się do tego zagadnienia:

Celem Fundacji jest szerzenie, rozwój i realizacja idei społeczeństwa obywatelskiego, a w szczególności:

- zwiększanie przejrzystości w życiu publicznym; [...]

Fundacja w swej działalności kieruje się zasadami jawności, apolityczności, obiektywizmu i profesjonalizmu¹².

Kolejny przykład wart przytoczenia to:

Celami fundacji są:[...]

- k. Zwiększanie przejrzystości i jawności w życiu publicznym;
- l. Kontrola obywatelska instytucji publicznych oraz korzystających ze środków publicznych¹³

¹¹ Statut Fundacji Pozytywnych Zmian, www.pozytywnezmiany.org (dostęp: 5.03.2018 r.).

¹² Statut Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka, www.stanczyk.org.pl (dostęp: 5.03.2018 r.).

¹³ Statut Fundacji Wolności, www.fundacjawolnosci.org (dostęp: 5.03.2018 r.).

Poniżej znajduje się znacznie rozbudowany przekaz obrazujący, jak jawność jest wpisana w misję organizacji parasolowej – Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska:

- Celem Stowarzyszenia jest upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji oraz wspieranie działań monitorujących i edukacyjnych, w szczególności podejmowanych przez członków i członkinie Stowarzyszenia i osoby z nimi współpracujące, na rzecz zwiększenia przejrzystości i uczciwości życia publicznego, w tym:
- 1) działanie na rzecz swobodnego dostępu do informacji publicznej;
 - 2) działanie na rzecz efektywnego, praworządnego, przejrzystego i otwartego na kontrolę obywatelską gospodarowania majątkiem publicznym i zarządzania politykami publicznymi;
 - 3) wspieranie merytoryczne i finansowe osób i organizacji w sprawowaniu kontroli obywatelskiej;
 - 4) podejmowanie działań na rzecz propagowania etyki życia publicznego i aktywności służących przeciwdziałaniu korupcji¹⁴.

W praktyce organizacje strażnicze, aby były skuteczne w swoich działaniach, wysyłają mnóstwo wniosków o dostęp do informacji publicznej i podejmują wszelkie możliwe legalne działania, aby wiele danych było publikowanych, np. przez urzędy, w sposób zwyczajowy i rutynowy. Realizacja prawa do informacji umożliwia im zdobycie wiedzy o działaniach władz i podmiotów administrujących majątkiem publicznym. Ponadto zapewnia komunikację między rządzącymi a rządzonymi w sferze publicznej i stanowi źródło postaw obywatelskich w kształtowaniu sceny politycznej (publicznej), gospodarczej oraz w sferze indywidualnych wyborów,

¹⁴ Statut Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska, www.bip.siecobywatelska.pl (dostęp: 5.03.2018 r.).

do których wiedza o tym, co podmioty władzy robią i jakie są uzasadnienia jej decyzji, jest konieczna¹⁵. Rola watchdogów w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego zatem jest bardzo istotna.

Strażnicy głęboko wierzą w idee jawności i transparentności. Sami mówią o o sobie, że stoją na straży praw człowieka i obywatela. Istnieją jednak politolodzy, którzy z większą rezerwą odnoszą się do tych pojęć. Jednym z nich jest Iwan Krastew, bułgarski politolog, filozof polityki, analityk i publicysta, który twierdzi, że transparentność daje aktywistom rzekome poczucie sprawczości. Jak uzasadnia, odczucie to jest jednak złudne, ponieważ:

przejrzystość i stała możliwość monitorowania polityki wcale nie oznacza, że możemy wybrać jej rodzaj i kierunek. To trochę tak, jakby przeciwnikom prywatyzacji kazać się cieszyć z faktu, że zostanie ona przeprowadzona w sposób jawny, otwarty i przejrzysty właśnie – a nawet, że będą mogli osobiście nadzorować, czy aby nie towarzyszy jej korupcja. [...] Po drugie, transparentność obiecuje nam kilka rzeczy, których faktycznie nie może nam dać. [...] Zwolennicy transparentności są często przekonani, że jeśli społeczeństwo pozna wszystkie fakty dotyczące poczynań rządu, wówczas będzie mogło racjonalnie rozstrzygnąć, jakie posunięcia są właściwe, a jakie nie. Ale przecież to, że wszyscy znamy te same fakty, nie wyklucza tego, że wiemy zupełnie różne rzeczy! Różne doświadczenia, punkty odniesienia i wreszcie interesy przekładać się mogą na zupełnie różne obrazy rzeczywistości oparte na tych samych faktach¹⁶.

Co więcej, Krastew wysuwa zarzut, jakoby transparentność zabijała demokrację rozumianą jako realną możliwość wyboru między prawomocnymi opcjami. Jego zdaniem przejrzystość

¹⁵ A. Młynarska-Sobaczewska, *Dostęp do informacji publicznej o działalności władzy sądowniczej*, [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność...*, s. 23.

¹⁶ M. Sutowski, *Krastev: Walka o przejrzystość zabija demokrację*, www.krytykapolityczna.pl (dostęp: 9.03.2018 r.).

sprowadza ten ustrój jedynie do „kontrolowania ludzi władzy”, a ta kontrola nie obejmuje tego, co oni robią, a jedynie – jak robią. Takie pozbawienie ludzi wyboru musi, według niego, prowadzić do obojętności na politykę. Trudno się jednoznacznie zgodzić z tak radykalnymi zarzutami wobec tych idei. Krastew na łamach artykułów publicystycznych wskazuje na fakt, że „gdyby udało się osiągnąć maksymalną transparentność, obywatele nie byłoby w stanie śledzić wszystkich poczynań rządu, nawet gdyby zajmowali się tym przez 24 godziny na dobę”¹⁷. Zdaniem badacza nie może to stanowić argumentu na rzecz hamowania działań sprzyjających zwiększeniu przejrzystości w życiu publicznym. Poza tym kontrola obywatelska realizowana przez strażników polega na monitorowaniu konkretnych działań, zatem tego, co robią np. politycy czy urzędnicy, a także – jak to robią. Są to dwa ściśle powiązane ze sobą rodzaje czynności. Nawet jeśli dana organizacja skupia się głównie na tym, jak realizowana jest dana polityka, to i tak ostatecznie wnioski z monitoringu mogą zawierać krytyczne uwagi czy rekomendacje co do rodzaju i sposobu realizacji skontrolowanych działań. Mogą być też wskazane różne opcje do wyboru. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby pewne zagadnienia poddawać pod osąd obywateli, chociażby w formie konsultacji społecznych. W związku z tym w żadnym wypadku nie można tutaj mówić o pozbawianiu ludzi wyboru. Taki argument jest bezzasadny, tak samo jak i twierdzenie, że transparentność zabija demokrację – wręcz przeciwnie – jawność i przejrzystość zawsze jej sprzyjają i ją podtrzymują. Większa jawność oznacza mniejszą liczbę zachowań korupcyjnych, wzrost zaufania do instytucji publicznych, lepszą kontrolę społeczną (w zakresie możliwym do osiągnięcia), wzbogacenie wiedzy obywateli na temat funkcjonowania państwa, pobudzoną aktywność obywatelską, w tym pozarządową. Można wymienić znacznie więcej korzyści, np. bardziej świadome głosowanie w wyborach czy wzmożone zainteresowanie udziałem w życiu politycznym. To, co autorka

¹⁷ A. Kreye, *Mętne słowo „transparentność”*, www.polityka.pl (dostęp: 9.03.2018 r.).

uznaje za słuszne w wypowiedziach przytoczonego politologa i filozofia, to stwierdzenie, że transparentność:

nie powinna być jednak podstawowym celem demokratycznej polityki. Każda decyzja polityczna ma zarówno pozytywne, jak i negatywne następstwa. Procesy decyzyjne nigdy jednak nie mogą przebiegać w sposób całkowicie transparentny¹⁸.

2. Podstawowe obowiązki organizacji pozarządowych w zakresie sprawozdawczości

Organizacje pozarządowe w Polsce działają na podstawie i w granicach prawa, dlatego mają w związku z tym liczne obowiązki i same podlegają ściśle określonym zasadom rozliczalności. Transparentność organizacji pozarządowych w polskim prawie jest rozumiana jako pewnego rodzaju planowość i sprawozdawczość. Przyjmuje ona postać obowiązku przedłożenia przez organizacje pozarządowe stosownych dokumentów do konkretnych organów państwowych. Wiele z nich jest istotnych w związku z realizowaną przez organizacje zasadą rozliczalności. Warto zatem przytoczyć najważniejsze obowiązkowe standardy sprawozdawcze przestrzegane w trzecim sektorze.

Najważniejszym dokumentem w każdej organizacji jest statut. To on wyznacza cele, metody i zakres działania danego podmiotu. Istnieje prawny obowiązek posiadania statutu i zarejestrowania go w KRS. Jego treść musi być zgodna z ustawami: w przypadku fundacji – ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach¹⁹, w przypadku stowarzyszeń – ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 1984 r. Nr 21, poz. 97.

o stowarzyszeniach²⁰. W jego zapisach znajduje się wiele istotnych informacji, takich jak nazwa organizacji, siedziba i teren działania, cele oraz sposoby ich realizacji, sposób podejmowania decyzji, źródła majątku czy zasady wprowadzania zmian w statucie. Organizacja prowadzi tylko te działania, których zakres jest określony w omawianym dokumencie. Wszelkie zmiany statutowe muszą być zaktualizowane – także przez ich rejestrację w KRS. Reprezentowanie i zaciąganie zobowiązań (głównie majątkowych) w imieniu podmiotu możliwe jest tylko przez osoby uprawnione lub te, którym udzielono pełnomocnictwa. Mimo że dokument ten jest kluczowy w kontekście rozliczalności, to jednak polskie prawo nie nakłada obowiązku podawania jego treści do publicznej wiadomości²¹.

Organizacja pozarządowa ma również obowiązek posiadania dokumentów rejestrowych, tj. wypisu z KRS²², potwierdzenia nadania numeru identyfikacji podatkowej NIP przez urząd skarbowy, numeru REGON przez Główny Urząd Statystyczny lub potwierdzenia wpisu do właściwej ewidencji (np. prowadzonej przez starostwo). Jeśli zaszły zmiany w danych, które są podawane do KRS, urzędu skarbowego lub GUS-u, organizacja pozarządowa ma obowiązek ich terminowej aktualizacji.

„Polityka rachunkowości” czy „Zasady prowadzenia rachunkowości” to kolejny ważny dokument, który warunkuje sposób finansowania organizacji. Opisuje on, na jakich zasadach prowadzona jest w danej organizacji księgowość. To znaczy, że nie ma

²⁰ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104.

²¹ Zob. *Statut – jaką rolę pełni, jak go zmienić?*, www.poradnik.ngo.pl (dostęp: 6.03.2018 r.).

²² Każde stowarzyszenie rejestrowe i każda fundacja są wpisane do KRS. Dane takie jak numer KRS lub NIP są jawne i łatwo dostępne na stronie internetowej KRS. W związku z tym każdy obywatel ma możliwość sprawdzenia, czy dany podmiot pozarządowy istnieje w rzeczywistości (nawet jeśli nie ma własnej strony WWW lub profilu w portalu społecznościowym). Zob. Elektroniczny dostęp do Krajowego Rejestru Sądowego, www.bip.ms.gov.pl (dostęp: 6.03.2018 r.).

uniwersalnej polityki rachunkowości dla wszystkich, przeciwnie, powinna ona wynikać ze specyfiki danego podmiotu. Zawiera jednak pewne obowiązkowe zapisy określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²³ (art. 10), takie jak wyznaczenie roku obrotowego, sposób wyceny aktywów i pasywów, sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym planu kont, czy opis systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów. Polityka rachunkowości odpowiada rzeczywistym działaniom organizacji. Jej modyfikacje są zatwierdzane na piśmie przez zarząd, ale nie muszą być aktualizowane w KRS. Należy dodać, że za prowadzenie rachunkowości w organizacji odpowiedzialność ponosi zawsze zarząd (w pełnym składzie), a nie np. zatrudniona do tego księgowa²⁴.

Corocznym obowiązkiem prawnym zarówno stowarzyszeń, jak i fundacji jest sporządzanie sprawozdania finansowego, które może mieć różną formę w zależności chociażby od tego, czy podmiot prowadzi działalność gospodarczą, czy nie. Prawie zawsze składa się ono z bilansu, informacji dodatkowej, rachunku wyników (a w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej – rachunku zysków i strat). Sprawozdanie finansowe jest podpisane przez wszystkich członków zarządu i osobę odpowiedzialną za jego sporządzenie, a jego zatwierdzenie przez właściwy, określony w statucie organ musi nastąpić do końca szóstego miesiąca po zakończeniu roku obrotowego. Następnie organizacja składa takie sprawozdanie w urzędzie skarbowym w ciągu 10 dni od daty zatwierdzenia, a jeśli prowadzi działalność gospodarczą, to dodatkowo składa je do KRS w ciągu 15 dni od daty zatwierdzenia. Warto dodać, że w myśl ustawy o rachunkowości za rzetelność sprawozdania finansowego w organizacji odpowiadają zarząd,

²³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. z 1994 r. Nr 121, poz. 591.

²⁴ D. Pieńkowska, *Księgowość w organizacji pozarządowej*, [w:] *Podręcznik zarządzania NGO*, red. W. Wcisł, Radom 2015, s. 31–33.

a także organ nadzoru²⁵. Powinno być ono jawne i dostępne, ale do tej pory nie wprowadzono obowiązku jego publikacji, np. na stronie internetowej. Podmiot sporządzający sprawozdanie finansowe powinien dołożyć wszelkich starań, aby jasno i rzetelnie przedstawić swoją sytuację (finansową, majątkową, wynik finansowy), w związku z czym ma prawo wykazywać informacje zawarte w sprawozdaniu finansowym z większą szczegółowością, niż to określono w przepisach²⁶.

Podobnie jest w przypadku sprawozdań merytorycznych, których sporządzanie jest obowiązkiem wszystkich fundacji. Przesła się je do właściwego ministra, który sprawuje nadzór nad danym NGO (statut określa, który jest to minister). Sprawozdanie składane według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości²⁷ obejmuje „rok obrotowy” – co dla większości fundacji oznacza rok kalendarzowy. W przepisach nie podano terminu składania sprawozdania, dlatego przyjmuje się, że należy je wysłać najpóźniej do końca następnego roku. Sprawozdanie zawiera takie informacje jak zasady, formy i zakres działalności statutowej z podaniem realizacji celów statutowych, informacje o prowadzonej działalności gospodarczej, odpisy uchwał zarządu fundacji poczynione w danym roku obrotowym czy dane o wysokości uzyskanych przychodów, z wyodrębnieniem ich źródeł. Ponadto należy podać także bardziej szczegółowe informacje jak chociażby wysokość rocznego lub przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wypłaconego łącznie członkom zarządu i innych organów fundacji. Dokument ten stanowi zatem, obok

²⁵ Taż, *Kalendarz sprawozdawczy w organizacjach pozarządowych*, [w:] *Podręcznik zarządzania NGO...*, s. 89–90.

²⁶ S. Rokita, *Wybrane problemy prezentacji jasnego i rzetelnego obrazu stowarzyszenia w sprawozdaniu finansowym ze szczególnym uwzględnieniem rachunku zysków i strat*, „*Studia Ekonomiczne. Zeszyty naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*” 2016, nr 284, s. 34.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji, Dz.U. z 2001 r. Nr 50, poz. 529.

sprawozdania finansowego, dobre źródło weryfikacji, czy dana organizacja jest rozliczalna i rzetelna²⁸.

Cykliczne obowiązki prawne stowarzyszeń i fundacji dopełnia coroczna deklaracja podatkowa CIT, którą sporządza się i wysyła do urzędu skarbowego na formularzu CIT-8 wraz z załącznikami (jeśli jej dotyczy) CIT-8/O oraz CIT-D. Obowiązek ten dotyczy także tych podmiotów, które w danym roku nie osiągnęły żadnych przychodów. Składają one wtedy tzw. deklarację zerową.

Poza wspomnianymi obowiązkami są jeszcze inne, wynikające z bieżącej działalności lub statutowych przepisów szczegółowych. Mogą to być obowiązki związane z realizacją zadań publicznych finansowanych z przeróżnych źródeł, z zatrudnianiem pracowników, ze zwoływaniem obowiązkowych posiedzeń gremiów statutowych czy z innymi zobowiązaniami księgowo-podatkowymi. Oczywiście organizacja jest zobligowana posiadać wszelkie dokumenty związane z prowadzoną działalnością, np. umowy najmu, umowy o otwarcie rachunków bankowych, lokat i innych. Prawo nie obliguje organizacji do tego, aby miała oddzielny rachunek bankowy, a nawet numer telefonu. Jedynie organizacje o statusie organizacji pożytku publicznego (tzw. status OPP) mają obowiązek publikacji sprawozdań na swoich stronach internetowych. Muszą je zatem najpierw stworzyć. Nie jest to jednak obowiązek wsparty jakąkolwiek sankcją, zatem nie wszyscy sprawozdania publikują. Każdy podmiot pozarządowy musi natomiast mieć dokładny adres siedziby, chociażby po to, aby możliwy był z nim jakikolwiek kontakt. Często praktyką jest rejestrowanie w KRS prywatnego adresu zamieszkania lidera organizacji jako adresu siedziby.

Dosyć sporą grupę organizacji strażniczych stanowią te, które mają status organizacji pożytku publicznego (dalej: OPP). Jest to szczególny stan prawny dający organizacji dodatkowe uprawnienia, ale też większe obowiązki. Tę formę prawną wprowadziła w życie ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie. Założeniem ustawodawcy było nadanie większych przywilejów w zamian za zobowiązanie się do przestrzegania bardziej rygorystycznych

²⁸ D. Pieńkowska, *Kalendarz sprawozdawczy...*, s. 88.

zasad (zgodnych z zasadami jawności i transparentności) niż reszta organizacji pozarządowych.

Wśród przywilejów możliwych do uzyskania warto wymienić:

- uzyskiwanie środków z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych²⁹;
- zwolnienie z podatku dochodowego, podatku od nieruchomości, opłat skarbowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, opłat sądowych, podatku VAT od żywności przekazanej przez jej producenta, a także przy sprzedaży

²⁹ Jest to jeden z głównym czynników motywujących do starania się o status OPP. Wielu podmiotom uzyskane w ten sposób środki w skali roku są w stanie zapewnić podstawowy byt. Równocześnie 1% staje się często niespełnioną nadzieją NGOów z uwagi na dużą konkurencję i swoistą walkę o podatnika. Zarówno dyskusje praktyków trzeciego sektora, jak i badania naukowe wskazują na zjawiska niepożądane związane z funkcjonowaniem tego mechanizmu. Są to np. rozwarstwienie sektora organizacji społecznych, dominacja niewielkiej liczby organizacji uzyskujących największą część funduszy z 1% podatków, wojna reklamowa wywołująca wzrost nakładów na promocję, zdominowanie przekazywania funduszy na „prywatne subkonta” prowadzone przez organizacje, brak wykształcenia wśród podatników postaw świadomego i odpowiedzialnego korzystania z mechanizmu 1%. Zob. B. Iwankiewicz-Rak, *Mechanizm 1% – zachowanie darczyńców w świetle badań sondażowych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2014, nr 5 (43), s. 101–111. Jednak działacze pozarządowi podkreślają też pozytywne aspekty tego zjawiska w kontekście ostatnich zmian na arenie politycznej. Jednym z przytaczanych przykładów jest organizacja strażnicza Sieć Obywatelska Watchdog Polska, która za swoje działania wymierzone przeciwko rządzącym uzyskała w 2017 z 1% ponad 60 tys. zł więcej niż w 2016 r. Zob. I. Dudkiewicz, *1 procent. „Niewygodne” NGO dostają więcej*, www.opinie.ngo.pl (dostęp: 6.03.2018 r.). Mechanizm przeznaczania 1% na rzecz OPP nadal jest jednak najmniej angażującą formą aktywności społecznej i najczęściej ma postać przekazywania środków na konkretną osobę, która jest w potrzebie, a nie na rozwój danej organizacji. Zob. P. Adamiak, *Zaangażowanie społeczne Polek i Polaków. Wolontariat, filantropia, 1% i wizerunek organizacji pozarządowych. Raport z badania 2013*, Warszawa 2014, s. 83–90. Jednym z postulatów wysuwanych na rzecz zwiększenia efektywności mechanizmu 1% jest regionalizacja przekazywania środków. Zob. A. Furman, *Przemysł NGO oparty na 1% – efektywny tylko dla nielicznych*, www.wprost.pl (dostęp: 6.03.2018 r.).

towarów nieobjętych podatkiem akcyzowym oraz takich, które organizacja dostała jako darowiznę rzeczową podczas zbiórki publicznej lub zakupiła za pieniądze zebrane podczas zbiórki publicznej (w zakresie prowadzonej działalności pożytku publicznego);

- prawo do użytkowania państwowych lub samorządowych nieruchomości na preferencyjnych warunkach;
- możliwość angażowania małoletnich wolontariuszy do zbiórek publicznych;
- prawo do nieodpłatnego informowania o swojej działalności za pomocą publicznej telewizji i publicznego radia³⁰.

Oprócz danych przywilejów, na organizacje te nałożone są też obowiązki. Na etapie aplikowania o nadanie tego statusu należy spełniać następujące warunki:

- prowadzić działalność pożytku publicznego w określonym ustawowo zakresie nieprzerwanie przez co najmniej dwa lata;
- prowadzić działania skierowane do szerokiego kręgu odbiorców lub grup o trudnej sytuacji materialnej lub życiowej;
- przeznaczać nadwyżkę przychodów nad kosztami na prowadzoną działalność pożytku publicznego;
- w przypadku prowadzenia działalności komercyjnej – zadbać, by miała ona charakter dodatkowy³¹;
- mieć kolegialny organ kontroli lub nadzoru, np. komisję rewizyjną lub radę fundacji. Jej członkowie mają za zadanie

³⁰ *OPP – obowiązki i przywileje*, www.ekonomiaspoleczna.gov.pl (dostęp: 6.03.2018 r.).

³¹ Każda organizacja pozarządowa ma obowiązek prowadzić działalność gospodarczą tylko, jeśli jest ona dodatkowym elementem jej działalności. W tym przypadku ustawodawca miał na celu podkreślenie, że dany podmiot aplikujący o status OPP powinien mieć tak jasno wyodrębnione i udokumentowane prowadzenie działalności gospodarczej od działalności odpłatnej bądź nieodpłatnej, aby nie budziło to żadnych wątpliwości co do skali prowadzonej działalności biznesowej. Zob. *OPP – uzyskanie statusu*, www.ekonomiaspoleczna.gov.pl (dostęp: 6.03.2018 r.).

spełnić szereg kryteriów, m.in. o niekaralności i braku związków z członkami zarządu;

- mieć w zarządzie osoby, które nie były karane;
- umieścić w statucie zapisy chroniące majątek organizacji (m.in. zakaz udzielania pożyczek członkom, członkom władz, pracownikom i ich bliskim) oraz zapisy dotyczące zakupów towarów i usług od osób związanych z organizacją³².

Organizacje, które mają już nadany status OPP:

- nadal muszą spełniać warunki takie jak przy ubieganiu się o ten status;
- co roku są zobligowane do umieszczania sprawozdania finansowego i sprawozdania merytorycznego (także stowarzyszenia) za rok poprzedni w internetowej bazie ministerstwa³³, a także na własnej stronie internetowej;
- mają obowiązek poddać się zewnętrznemu audytowi, który realizuje biegły rewident³⁴;
- powinny liczyć się z tym, że członkowie zarządu, organu kontroli lub nadzoru odpowiadają wobec tej organizacji za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem niezgodnym z prawem lub statutem w większym zakresie niż w przypadku organizacji, która nie ma statusu OPP;
- powinny sprawdzać i aktualizować wszelkie podstawowe dane, takie jak numer rachunku bankowego uprawniającego do przekazywania 1% podatku³⁵.

³² *Co daje i do czego zobowiązuje status organizacji pożytku publicznego (OPP)?*, www.poradnik.ngo.pl (dostęp: 6.03.2018 r.).

³³ Baza sprawozdań finansowych i merytorycznych organizacji pożytku publicznego, www.sprawozdaniaopp.mpips.gov.pl (dostęp: 6.03.2018 r.).

³⁴ Audyty są przeprowadzane w przypadku spełnienia łącznie trzech kryteriów: gdy organizacje realizują zadania publiczne zlecone w formie wsparcia lub powierzenia; otrzymały w danym roku obrotowym łączną kwotę dotacji na realizację tych zadań w wysokości co najmniej 50 tys. zł; osiągnęły w roku obrotowym przychody w wysokości co najmniej 3 mln zł. Zob. *Co daje i do czego zobowiązuje status organizacji pożytku publicznego (OPP)?...*

³⁵ Tamże.

Organizacje te podlegają kontroli ministra pracy i polityki społecznej, ale w zakresie związanym z nadaniem statusu OPP. Taki podmiot może być kontrolowany także przez urzędy czy instytucje w innych zakresach. Ponadto minister może sam podjąć decyzję o przeprowadzeniu kontroli lub może to uczynić na wniosek administracji publicznej, organizacji pozarządowej, tzw. organizacji kościelnej, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielni socjalnej, tzw. spółki non profit. Minister może również powierzyć przeprowadzenie kontroli innemu ministrowi (np. ministrowi kultury, gdy organizacja OPP zajmuje się działalnością kulturalną) lub wojewodzie. Po takiej kontroli w ciągu 14 dni kontrolowana organizacja OPP dostaje „wystąpienie pokontrolne” z opisem stwierdzonych uchybień oraz terminem ich usunięcia. Zwykle ma na to co najmniej 30 dni³⁶.

3. Realizacja zasady rozliczalności w świetle badań własnych

Zgodnie z przyjętą metodologią badanie w zakresie tego, jak organizacje strażnicze radzą sobie z zasadą rozliczalności, zostało przeprowadzone za pomocą analizy treści. Jej źródłem były strony internetowe podmiotów, które znalazły się w bazie *desk research*. Wśród 106 podmiotów, które wyodrębniono na pierwszym etapie badań, 9 nie miało strony internetowej – nie została odnaleziona przez badaczkę w internecie lub adres strony nie działał. Badanie przeprowadzono w okresie od sierpnia do września 2017 r. Wówczas przeanalizowano 97 stron internetowych. Lista tych organizacji w porządku alfabetycznym wraz z adresami ich ówczesnych stron internetowych znajduje się w sekcji „Źródła” w bibliografii.

Zagadnienia, które przeanalizowano na stronach, to występowanie na nich takich informacji jak:

- statut;
- dane rejestrowe organizacji (KRS, NIP, REGON);

³⁶ Tamże.

- dane kontaktowe (adres, telefon, e-mail);
- wszystkie sprawozdania finansowe;
- dane liczbowe o źródłach finansowania organizacji (dodatkowo umieszczone na stronie);
- informacja o tym, co robi organizacja (np. jej misja/wizja lub krótki opis działalności);
- informacja o tym, do kogo organizacja adresuje swoje działania.

Powyższe jednostki analizy zostały szczegółowo zoperacjonalizowane w rozdziale dotyczącym metodologii.

Analiza stron miała za zadanie odpowiedzieć na pytanie: Czy organizacje strażnicze stosują w praktyce zasadę rozliczalności? W tym celu sformułowano również następujące pytania szczegółowe:

- Czy organizacje strażnicze publikują na swoich stronach podstawowe informacje na swój temat?
- Czy są na nich umieszczone sprawozdania finansowe, nawet jeśli nie ma takiego obowiązku?
- Czy informacje są podawane w sposób łatwo dostępny i czytelny?
- Czy ze strony internetowej jasno wynika, czym zajmuje się dana organizacja i do kogo kieruje działania?
- Czy badane podmioty publikują materiały, które wynikają raczej z ich potrzeby bycia bardziej transparentnymi aniżeli z racji wymogów prawnych?

Należy rozpocząć analizę od kwestii obecności na stronach podstawowych informacji o danej organizacji, dzięki którym można ją zidentyfikować i sprawdzić, czy dany podmiot naprawdę istnieje. Kluczowe jest tutaj podanie do publicznej wiadomości danych rejestrowych organizacji, takich jak numery: KRS, NIP, REGON. Jeśli te numery występowały, to zawsze razem w jednym miejscu. Okazuje się, że organizacje nie mają żadnego problemu z ich publikowaniem. Zdecydowana większość umieszcza te dane na stronie, uznaje bowiem ich umieszczenie za coś równie naturalnego jak umieszczenie samej nazwy podmiotu. Dziwić może jedynie, dlaczego aż 16 z przebadanych 97 stron nie zawiera tych

danych. Numer KRS jest bowiem informacją jawną i można go w łatwy sposób samodzielnie odnaleźć w internecie, jeśli tylko zna się nazwę danego podmiotu. Nieznane są badacze żadne przesłanki, które mogłyby zachęcać organizacje do ukrywania tych numerów, wręcz przeciwnie – umieszczenie ich w publicznym miejscu często ułatwia im codzienne funkcjonowanie. Pewnym uzasadnieniem tego stanu rzeczy może być fakt, że stosunkowo mała część stron była wątpliwej jakości, tzn. zawierały one utrudnienia w poruszaniu się na niej, były rzadko aktualizowane albo wcale. Prawdopodobnie badacze nie udało się ich znaleźć, mimo że w rzeczywistości znajdowały się w innym miejscu witryny. W takich sytuacjach, jeśli dane mogły się znajdować na stronie, ale nie były dostatecznie łatwo dostępne, przyjmowano, że ich nie ma.

Prawie wszystkie organizacje, bo aż 95, umieściły w swoich portalach dane kontaktowe. To oczywiście nie budzi żadnych wątpliwości, skoro podstawowymi funkcjami stron internetowych są właśnie informowanie i kontaktowanie się ze światem zewnętrznym. Za dane kontaktowe należy uznać przede wszystkim adres siedziby lub aktualnego biura organizacji i jej oficjalny adres e-mail. Telefonu nie brano pod uwagę, gdyż bardzo często organizacje nie mają służbowego numeru, a numery, które widnieją, to w wielu przypadkach telefony prywatne, które często się zmieniają.

Dokumentem, którego przyjęcie nie budzi wątpliwości wśród organizacji strażniczych, jest statut. Jest on dostępny na 86 witrynach internetowych – przeważnie w oddzielnych zakładkach albo w sekcjach, które nazywały się zwykle „O nas”. Watchdogi doskonale zdają sobie sprawę, że ich wiarygodność zależy też od tego, co mają zapisane w statutach. Z tego dokumentu można dowiedzieć się bardzo dużo na temat tego, jak funkcjonuje dany podmiot: jakie są jego misja (choć to akurat jest nieobowiązkowe), cele, sposoby finansowania, styl zarządzania (np. demokratyczny lub bardzo leaderski) albo jakie organy są powołane i jakie mają uprawnienia. Zatem ważne jest, aby watchdogi publikowały swoje statuty, nawet jeśli nie mają takiego obowiązku prawnego.

Kolejną kwestią było sprawdzenie, czy organizacje potrafią jasno i w sposób czytelny oraz możliwie zwięzły sformułować to, czym się w istocie zajmują. W statutach widnieją liczne cele, które są wypełniane przez organizacje, ale w praktyce trudno jest je wszystkie realizować jednocześnie. Zwykle podmioty pozarządowe realizują projekty, które mogą być adresowane do jednej i tej samej grupy docelowej lub za każdym razem do kogoś innego, a także dotyczące zupełnie innego zagadnienia. Dlatego dla badaczki było ważne sprawdzenie, czy organizacja jest w stanie podać odbiorcom jasny i w dodatku łatwo dostępny komunikat, który mógłby odpowiedzieć na tak zadane pytania: Czym się obecnie zajmujecie? Jakiego rodzaju działania realizujecie? W tym przypadku organizacje również dobrze sobie radzą i prawie wszystkie (95) odpowiadają na tak sformułowaną potrzebę. Należy dodać, że chodzi tutaj o ogólne przesłanie, które może być wyrażone chociażby w formie misji organizacji, a nie o opisy poszczególnych projektów. Poniżej przykładowe wpisy:

Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a został założony w 2005 roku we Wrocławiu jako niezależne stowarzyszenie, którego celem jest upowszechnianie idei sprawiedliwości społecznej, pokoju, praw człowieka i zrównoważonego rozwoju. [...] Działania Ośrodka służą formułowaniu krytycznych refleksji o współczesnym świecie i jego rozwoju oraz budowaniu ideowej alternatywy dla postulatów konserwatywno-liberalnych i nacjonalistycznych, które dominują w dzisiejszym dyskursie politycznym w Polsce. Ośrodek realizuje swoje cele poprzez organizację konferencji, seminariów, szkoleń i warsztatów, działalność badawczą, wydawniczą i publicystyczną oraz kampanie społeczne³⁷.

³⁷ Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a, www.lassalle.org.pl (dostęp: 4.03.2018 r.).

Poniżej znajduje się kolejny przykład, jak organizacja wplata w statut opis celów i zadań w formie kilku zdań:

Naszym celem jest działanie na rzecz wolności i ochrony praw człowieka w społeczeństwie nadzorowanym. Udoświadniamy, że wobec zagrożeń związanych z nadzorem nie jesteśmy bezradni: nagłaśniamy nadużycia; uczymy, jak zabezpieczyć swoje dane, komputer, portfel czy telefon przed wykorzystaniem; walczymy o to, by prawo chroniło naszą wolność i prywatność. Po prostu: kontrolujemy kontrolujących³⁸.

Tutaj zaś można przeczytać bardziej ogólne ujęcie, które daje zarys tego, czym zajmuje się dany watchdog:

Fundacja „Wiedza Lokalna” jest organizacją pozarządową wspomagającą instytucje samorządowe i innych aktorów życia społecznego poprzez dostarczanie ekspertyz oraz kompleksowych rozwiązań w dziedzinie badań i analiz społecznych. [...] Naszym celem jest przekształcanie wiedzy o charakterze akademickim w wiedzę użyteczną do diagnozowania potrzeb i rozwiązywania różnorodnych problemów, zwłaszcza na poziomie lokalnym³⁹.

Kolejny przykład przedstawia zakres działalności fundacji oparty na misji i celu:

Fundacja Kupuj Odpowiedzialnie jest ogólnopolską organizacją prowadzącą działalność na rzecz zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, odpowiedzialnej konsumpcji i produkcji oraz przestrzegania praw człowieka i zasad ochrony środowiska w biznesie. [...] Naszym celem jest podniesienie świadomości oraz zdolności polskiego

³⁸ Fundacja Panoptykon, www.panoptykon.org (dostęp: 7.03.2018 r.).

³⁹ Fundacja „Wiedza Lokalna”, www.wiedzalokalna.pl (dostęp: 7.03.2018 r.).

społeczeństwa do podejmowania odpowiedzialnych środowiskowo i społecznie wyborów konsumenckich, a także zwiększenie wpływu polskich konsumentów na politykę polskich firm i globalnych korporacji w celu poprawy ich standardów działania w zakresie ochrony środowiska i przestrzegania praw człowieka⁴⁰.

Podobnie rzecz ma się w przypadku szukania informacji o tym, do kogo dany podmiot adresuje swoje działania. W przypadku stowarzyszeń to oczywiste, że głównie działa na rzecz swoich członków. Wtedy szukano potwierdzenia tego faktu np. w opisie, kim są członkowie danego stowarzyszenia i na rzecz czego działają. W analizie stron fundacji ważne było znalezienie takiego komunikatu, w którym byłoby jednoznacznie wskazane, do kogo kieruje ona swoje działania, nawet gdyby grupą docelową miało być np. całe polskie społeczeństwo. W 66 przypadkach udało się odnaleźć taki rodzaj komunikatu, np.:

Fundacja MY Pacjenci to przede wszystkim ludzie: ludzie, w interesie których działamy, przede wszystkim pacjenci, organizacje pacjenckie i osoby związane z ochroną zdrowia, ale tak naprawdę każdy obywatel, ponieważ każdy z nas może stać się pacjentem⁴¹.

Poniżej bardziej szczegółowo została scharakteryzowana grupa docelowa:

Działamy na rzecz osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, w szczególności rodzin przeżywających kryzysy, związane między innymi z występowaniem w rodzinie przemocy lub współzależnienia⁴².

⁴⁰ Fundacja Kupuj Odpowiedzialnie, www.ekonsument.pl (dostęp: 7.03.2018 r.).

⁴¹ Fundacja MY Pacjenci, www.mypacjenci.org (dostęp: 4.03.2018 r.).

⁴² Stowarzyszenie Opta, www.opta.org.pl (dostęp: 4.03.2018 r.).

Podobnie rzecz ma się w przypadku poniższych statutów stowarzyszenia i fundacji:

Stowarzyszenie NOMADA to wrocławska organizacja pozarządowa działająca na rzecz praw człowieka, ich popularyzacji i obrony, szczególnie wśród grup wykluczonych, imigrantów, obcokrajowców, mniejszości etnicznych czy religijnych⁴³.

Jesteśmy organizacją pozarządową pożytku publicznego działającą na rzecz kobiet w ciąży i matek małych dzieci⁴⁴.

W innych przypadkach, nawet jeśli widniała informacja, o tym, co robi dany podmiot, to trudniej było szybko wywnioskować, do kogo właściwie adresowany jest dany projekt. Dopiero po zapoznaniu się ze szczegółowym opisem projektów można było się tego domyśleć. Jednak tutaj nie brano tego faktu pod uwagę, gdyż celem badania było sprawdzenie, czy dana osoba odwiedzająca stronę internetową jest w stanie w ciągu ok. minuty rozeznaczyć się w tym, co robi dana organizacja i czy jej działania są adresowane akurat do niej, czy do innych osób. W badaniu przyjęto założenie, że organizacje, które można uznać za transparentne, powinny jasno komunikować takie aspekty bez zmuszania odbiorcy do zbytecznego wysiłku.

Należy w tym miejscu podkreślić, że specyfika poruszania się w wirtualnej rzeczywistości jest nieubłagana. Jak podkreślają specjaliści od reklamy i marketingu, jeśli odbiorca w ciągu paru sekund nie znajdzie treści, które szukał, to od razu opuszcza taką stronę. Jeden z nich, Eryk Mistewicz, wielokrotnie podkreślał, że:

⁴³ NOMADA Stowarzyszenie na rzecz Integracji Społeczeństwa Wielokulturowego, www.nomada.info.pl (dostęp: 4.03.2018 r.).

⁴⁴ Fundacja „Rodzic po Ludzku”, www.rodzicpoludzku.pl (dostęp: 4.03.2018 r.).

radykalnej zmianie podlega sposób korzystania z informacji. Już nie czytamy, raczej przebiegamy przez tekst. Nie analizujemy, lecz szukamy coraz silniejszych bodźców. Skanujemy tytuły artykułów, zdjęć, wybicie, nadtytuł, czasami lead, czyli pierwszych kilka zdań tekstu. I jeśli nic nas nie zainteresuje, nie przykuje naszej uwagi, gnamy dalej. [...] Pobyt na stronach internetowych jest coraz krótszy. Tylko 16% internautów czyta każde słowo tekstu⁴⁵.

Ten sam autor, powołując się na badania z lat 90. XX w., twierdzi, że „na skutek szybkiego tempa życia, zmieniających się mediów, bombardowania informacjami, czas skupienia uwagi skrócił się średnio do 12 sekund”⁴⁶. Badania przeprowadzone przez Microsoft w 2015 r. wskazują, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat *attention span*, czyli czas trwania koncentracji człowieka, skrócił się o jedną trzecią i wynosi obecnie już 8 sekund. Zmiana ta dotyczy głównie młodego pokolenia w przedziale wiekowym od 18 do 24 lat⁴⁷. Przytoczonych badań nie należy traktować jako wyroczni, gdyż zostały opracowane głównie jako wsparcie dla pracowników agencji marketingowych, ale pokazują one, że natłok coraz większych ilości danych wpływa na obniżenie naszej koncentracji i zmienia sposób, w jaki korzystamy z internetu.

Na łącznie 97 stronach odnaleziono 66 komunikatów dotyczących adresatów projektów społecznych. Wydaje się, że niektóre organizacje nie zdają sobie sprawy z tego, że nie informują o tym, do kogo adresują swoje działania. Taka informacja może też być dla nich na tyle oczywista, że nie widzą potrzeby tego artykułować. Uzyskane dane są jedynie ilościowe. Nie można z nich wywnioskować, jakie są rzeczywiste powody tych braków informacyjnych.

⁴⁵ E. Mistewicz, *Marketing narracyjny. Jak budować historie, które sprzedają*, Gliwice 2011, s. 37–38.

⁴⁶ Tamże, s. 28.

⁴⁷ K. McSpadden, *You Now Have a Shorter Attention Span Than a Goldfish*, www.time.com (dostęp: 7.03.2018 r.).

Nieco bardziej kontrowersyjną kwestię stanowią sprawozdania finansowe, zwłaszcza ich podawanie do publicznej wiadomości. Sporządzają je wszystkie organizacje, ale nie ma obowiązku ich publikacji (chyba że ma się status OPP lub prowadzi działalność gospodarczą). Zaledwie połowa badanych stron zawiera te dokumenty w miejscu, które stosunkowo łatwo odnaleźć. Należy jednak przypomnieć założenie metodologiczne polegające na liczeniu jedynie tych z nich, na których znalazły się wszystkie sprawozdania od momentu zaistnienia w KRS. Jeśli na badanej stronie był jedynie link do Biuletynu Informacji Publicznej, a tam były wszystkie sprawozdania, to też zaliczano je do odpowiedzi na „tak”. Formułując to w pewnym sensie rygorystyczne założenie, przyjęto, że organizacja strażnicza powinna publikować swoje sprawozdania czy raporty finansowe bez względu na to, czy ma taki obowiązek, czy nie. Możliwość sprawdzenia, ile pieniędzy i na co wydaje dany podmiot, jest jednym z podstawowych metod zweryfikowania, czy jest ona rzetelna i rozliczalna. Ze sprawozdań można też wyczytać, czy jest ona niezależna finansowo. Jeśli watchdogowi zależy na transparentności, to publikacja tych dokumentów powinna być dla niego oczywista. Tak samo oczywiste się wydaje, że fundacje zajmujące się kontrolą powinny dodatkowo umieszczać sprawozdanie merytoryczne, które i tak są zmuszone przygotowywać i wysyłać do właściwego ministra. W praktyce okazało się, że sprawozdania finansowe zostały opublikowane na 52 stronach. W zdecydowanej większości przypadków, jeśli fundacja opublikowała wszystkie sprawozdania finansowe, to również i merytoryczne.

Korelacja zaszła też w przypadku badania, czy oprócz sprawozdań są dodatkowo umieszczone informacje jedynie o źródłach finansowania danego podmiotu – takie dane są zawarte na 57 stronach i to głównie takich, na których są opublikowane wszystkie sprawozdania finansowe i (jeśli dotyczy) sprawozdania merytoryczne. Zatem ok. połowy organizacji troszczy się o to, aby ich sprawozdania, a przede wszystkim źródła finansowania, były łatwo dostępne dla szerszej grupy odbiorców.

Z powyższych informacji wynika ogólny wniosek. Ze wszystkich przeanalizowanych 97 stron internetowych można wyróżnić trzy grupy o cechach wspólnych. Pierwszą z nich stanowią strony prowadzone z należytą starannością o przestrzeganie zasady transparentności. Można je nazwać roboczo „stronami rozliczalnymi”. Nie budzą one żadnych wątpliwości co do realizacji zasady rozliczalności w praktyce funkcjonowania tych organizacji. Drugą grupę tworzą witryny, z których analizy wynika pewna troska o przejrzystość, jednak zawierają one jeszcze braki w dostępie do pożądaných informacji z punktu widzenia rozliczalności. Są to strony „słabo rozliczalne”. Trzecia zbiorowość to „strony nierozliczalne”. Nie zawierają one nawet podstawowych danych, które pozwoliłyby organizacji na budowanie lepszej wiarygodności w oczach interesariuszy. Charakterystykę tak nazwanych grup przedstawia tabela nr 10.

Nazwa grupy	Charakterystyka	Odsetek badanej próby
Strona rozliczalna	Na stronie są wszystkie podstawowe informacje o organizacji: dane rejestrowe, dane kontaktowe, statut, informacja o tym, co robi organizacja oraz do kogo kieruje działania. Są opublikowane wszystkie sprawozdania finansowe, a w przypadku fundacji – dodatkowo merytoryczne. Są one czytelne i podane w łatwo dostępnym miejscu. Często dane te są podawane w formacie .xls, a nie tylko PDF, aby można było je ze sobą łatwo porównywać. Dodatkowo organizacja zamieszcza też wykaz źródeł finansowania wraz z kwotą otrzymanych dofinansowań	28%
Strona słabo rozliczalna	Na stronie są wszystkie podstawowe informacje o organizacji: dane rejestrowe, dane kontaktowe, statut, informacja o tym, co robi organizacja oraz do kogo kieruje działania. Są opublikowane sprawozdania finansowe jednak głównie z ostatnich kilku lat, najczęściej w nieedytowalnym formacie PDF. Często linki z odnośnikami do sprawozdań nie działają. Nie występuje tu praktyka publikowania oddzielnej listy z wykazem źródeł finansowania. Fundacje rzadko mają opublikowane sprawozdania merytoryczne, chyba że dołączają je razem z finansowymi	63%

Nazwa grupy	Charakterystyka	Odsetek badanej próby
Strona nierozliczalna	Na stronie brakuje podstawowych informacji, np. numeru KRS, lub są one trudne do odnalezienia. Jest na niej informacja o tym, co robi dana organizacja, ale trudno odnaleźć jednoznaczny komunikat o głównej grupie docelowej. Praktycznie nie występuje tu praktyka publikowania sprawozdań czy oddzielnej listy z wykazem źródeł finansowania. Taka strona najczęściej jest rzadko aktualizowana i może sprawiać trudności w nawigowaniu po niej osobie, która jest na niej po raz pierwszy	9%

TABELA NR 10

Charakterystyka stron internetowych pod względem stosowania zasady rozliczalności

Źródło: opracowanie własne.

Powyższa tabela może nieco upraszczać faktyczny stan rzeczy, dlatego należy poczynić w tym miejscu kilka wyjaśnień. Dotyczą one głównie kategorii drugiej, gdyż klasyfikowanie do niej organizacji było najbardziej problematyczne. W tej grupie bowiem ujawniła się kwestia, która od lat jest punktem sporów w całym trzecim sektorze, mianowicie: co publikować, a czego nie. W konsekwencji połowa organizacji, których strony znalazły się w tej kategorii, zaniechała tylko jednego aspektu – nie opublikowały wszystkich sprawozdań finansowych.

W styczniu 2017 r. w portalu Ngo.pl wywiązała się debata na ten temat zatytułowana „Transparentność w NGO”⁴⁸. Choć była ona pewnego rodzaju wymianą opinii między ekspertami trzeciego sektora, to pokazała po raz kolejny, jak odmienne są zdania w tej kwestii. Z jednej strony przedstawicielka organizacji Sieć Obywatelska Watchdog Polska Katarzyna Batko-Tołuć postulowała, aby organizacje były transparentne i publikowały takie dane jak chociażby sprawozdania. Zauważała:

⁴⁸ I. Dudkiewicz, *Ile przejrzystości w NGO? Zapraszamy do dyskusji!*, www.ngo.pl (dostęp: 12.02.2018 r.).

Organizacje bronią się, że wszystko o nich wiadomo i że publikują sprawozdania. Moim zdaniem to dziś nie wystarczy. Należy aktywnie „wypychać” informację do opinii publicznej. I musi to być informacja zrozumiała, która stanowi odpowiedź na pytania zadawane przez ludzi oraz może stanowić dobre zakomunikowanie tego, co ważne zdaniem samej organizacji. Na przykład, że do każdej usługi organizacja dokłada pieniądze zdobyte gdzieś indziej, że nie bierze środków publicznych, ponieważ chce być niezależna, że od 2014 roku rokrocznie zbiera więcej pieniędzy od indywidualnych darczyńców, co pozwala jej realizować konkretnie nazwane działania, że współpracowała z konkretnymi instytucjami, co pomogło realizować konkretne cele, że otrzymała nagrodę i zostawiła ją jako zabezpieczenie w sytuacji, gdy nie będzie pieniędzy, ponieważ usługi trzeba świadczyć cały rok. Wszystko to nie mogą być ogólne, a konkretne stwierdzenia poparte liczbami⁴⁹.

Autorka opinii postulowała zatem, aby możliwie szczegółowo informować o tym, co się robi, za czyje pieniądze, w jakich kwotach. Z drugiej strony opublikowane zostały także głosy bardziej wyważone w tej materii, jak chociażby opinia Rafała Dymka z Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana. Stwierdził on:

[...] jawność jest jedną z wartości charakteryzujących państwo demokratyczne i prawne. „Jedną z” znaczy, że nie jedyną. Wśród innych takich wartości wymieniłbym między innymi prawo do prywatności oraz swoboda prowadzenie działalności ekonomicznej lub obywatelskiej. Te wartości niestety wchodzą czasami ze sobą w kolidację. Skrajnie posunięta jawność zabija prywatność. A nie

⁴⁹ K. Batko-Tołuć, *Przejrzystość w NGO. Sami potrzebujemy jej najbardziej!*, www.ngo.pl (dostęp: 12.02.2018 r.).

każdy z nas jest zadowolony z wizji państwa, w którym wiemy o sobie wszystko, śledzimy każdy swój ruch [...]”⁵⁰.

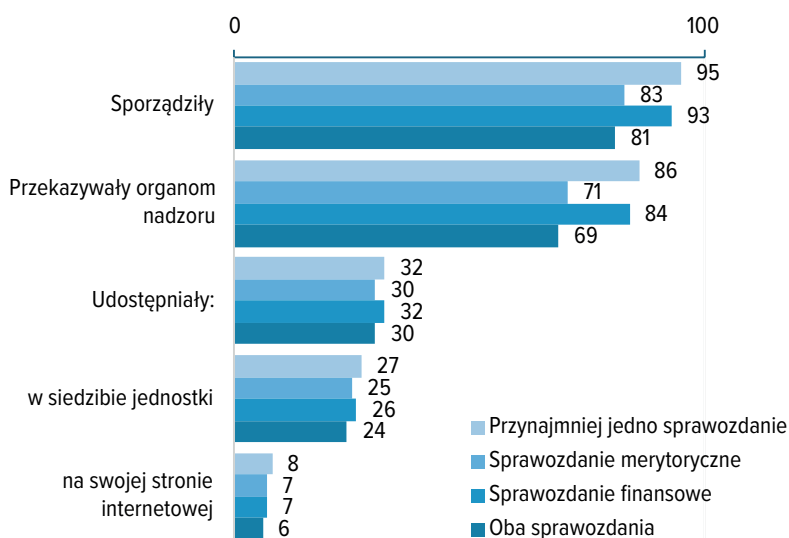
Kwestia prawa do prywatności jest jednym z najmocniejszych argumentów wysuwanych przeciwko daleko idącej transparentności. Nie można stwierdzić, na ile dla grupy badanej, ale na pewno dla wielu organizacji pozarządowych zaniechanie publikacji sprawozdań jest chęcią chronienia swojej prywatności.

Ogólnopolskie badania nad organizacjami pozarządowymi przeprowadzone w 2015 r. przez Główny Urząd Statystyczny jasno pokazują, że podmioty non profit z reguły nie są zainteresowane, aby sprawozdania publikować w sposób możliwie najbardziej transparentny – na własnych stronach internetowych. Jak pokazuje wykres nr 8, czyni tak jedynie kilka procent badanych organizacji non profit.

W raporcie z powyższych badań można znaleźć także informacje, że wśród podmiotów, które udostępniają swoje sprawozdania, są w większości organizacje o statusie OPP, zatem mające taki obowiązek. Zarówno badania GUS-u, jak i badania nad watchdogami potwierdzają znamienne tendencję, że jeśli się już publikuje, to z reguły oba rodzaje sprawozdań.

Za pozytywne można uznać, że odsetek watchdogów, które publikują sprawozdania jest znacznie wyższy niż u całej populacji organizacji pozarządowych. Widać jednak, że również w tym środowisku jest duża niejednoznaczność co do tego, czy sprawozdania powinny być publikowane. Z punktu widzenia transparentności niezwykle istotna jest łatwość dostępu dla szerokiej opinii publicznej do wszelkich opracowań z działalności organizacji non profit. Dlatego badaczka zaklasyfikowała jako słabo rozliczalne te organizacje, które zdecydowały się nie publikować wszystkich lub żadnych sprawozdań ze swojej działalności.

⁵⁰ R. Dymek, *Przejrzystość w NGO to nie jedyna ważna wartość*, *Publicystyka.ngo.pl* (dostęp: 14.04.2024 r.).

**WYKRES NR 8**

Odsetek organizacji non profit według działań związanych ze sprawozdaniami z działalności w 2015 r.

Źródło: *Działalność organizacji non-profit w 2015 r.: zarządzanie i współpraca*, Studia i analizy statystyczne GUS, Warszawa 2017, s. 60.

Powyższe wyniki badań koncentrują się na aspekcie rozliczalności i stanowią jeden z etapów procesu badawczego. Aby je podsumować, odwołując się do pytań postawionych na początku niniejszego rozdziału, należy stwierdzić, że:

- przeanalizowane strony internetowe zawierają podstawowe informacje niezbędne do identyfikacji danego podmiotu. Są one łatwo dostępne, czytelne, najczęściej umieszczone w jednej sekcji, urozmaicone dodatkami takimi jak mapka czy wskazówki dojazdu. Jeśli zdarzają się pojedyncze przypadki, że brakuje np. numeru KRS, to najczęściej są to strony, które sprawiają wrażenie nieaktualnych, słabo zarządzanych czy przestarzałych;
- informacje, które analizowano pod kątem rozliczalności, w głównej mierze są podawane w sposób łatwo dostępny,

czyli możliwy do odnalezienia w ciągu niecałej minuty. Są one czytelne i często wzbogacane graficznie. Niekiedy język wydaje się zbyt specjalistyczny, co wynika ze specyfiki i obszaru działania danej organizacji;

- zdecydowana większość stron, ale nie wszystkie, zawiera krótkie komunikaty na temat tego, czym zajmują się dane podmioty. Większy problem stanowi zwięzłe określenie, do kogo kierują one swoje działania. Można stwierdzić, że publikowanie tych ostatnich nie należy do powszechnego standardu;
- sprawozdania finansowe widnieją w portalach w połowie omawianych przypadków i są to wszystkie sprawozdania od momentu znalezienia się w bazie KRS. W przypadku fundacji zwykle są one umieszczane razem z raportami merytorycznymi. Bywa też, że na stronie jest jedynie link prowadzący do Biuletynu Informacji Publicznej danego watchdoga, co należy uznać za dobrą praktykę⁵¹. Mimo to nie mamy tu do czynienia ze standardem, gdyż kwestia ta jest tematem dyskusji i sporów przy okazji rozważań na temat transparentności w trzecim sektorze. Poza tym umieszczone sprawozdania są najczęściej podawane w formie nieedytowalnym, zatem takim, który pozwala osobie zapoznać się z danymi, ale nie pozwala łatwo ich porównać, np. z ubiegłymi latami;
- nie da się obiektywnie stwierdzić, jakimi pobudkami kierują się organizacje, które publikują takie, a nie inne treści. Z pewnością jednym z powodów są wymogi prawne, takie jak prowadzenie BIP-u czy obowiązek publikacji sprawozdań finansowych. Z analizy wynika, że na mniej więcej jednej trzeciej stron widać wyraźnie troskę o chęć bycia

⁵¹ Organizacje pozarządowe, które realizują zadania finansowane ze środków publicznych lub dysponują majątkiem publicznym, mają obowiązek prowadzić Biuletyn Informacji Publicznej. Wśród nich jest większość badanych organizacji strażniczych. W praktyce niewiele organizacji trzeciego sektora o tym wie i się do tego stosuje. Zob. BIP lub strona Informacja publiczna w NGO po nowelizacji pożytku, www.ngo.pl (dostęp: 20.02.2018 r.).

przejrzystym w oczach odbiorców. Świadczą o tym nie tylko treści publikowane z racji obowiązku, lecz także informacje, które są opracowane specjalnie na potrzeby interesariuszy. Są to np. mapki i wskazówki dojazdu, wskazanie dostępności poszczególnych pracowników, infografiki podsumowujące działalność podmiotu w danym roku, łatwy i intuicyjny formularz zgłoszeniowy, zbiorcze i obrazowe zestawienie wyników finansowych na przestrzeni lat, a także inne, które wpływają na pozytywny odbiór zewnętrzny i wywołują chęć nawiązania kontaktu z takim podmiotem. Takie strony są też regularnie aktualizowane, mają nowoczesny i przyjazny wygląd.

Czy organizacje strażnicze stosują w takim razie zasadę rozliczalności w odniesieniu do poziomu transparentności swoich stron internetowych? Autorka analizy jednoznacznie odpowiedziałaby „tak” w odniesieniu do mniej więcej jednej trzeciej badanych organizacji. Są to podmioty, które doskonale zdają się rozumieć ideę jawności, a stosowanie się do jej wymogów traktują jako obowiązek lub coś naturalnego. Większą część stanowią jednak podmioty, które nie do końca spełniają obrane przez badaczkę kryteria rozliczalności. Największy problem stanowi dla nich to, czy powinny upubliczniać wszystkie sprawozdania finansowe. Jest to kwestia nieuregulowana w całym sektorze pozarządowym, dlatego również w badanym środowisku widać brak określonych reguł. Mimo to znaczna część organizacji zdaje się publikować wszystkie niezbędne informacje, które pozwoliłyby w minimalnym zakresie ocenić ich wiarygodność. Pomimo braków, których nie sposób nie dostrzec, wydaje się, że organizacje strażnicze mają świadomość tego, że aby być transparentnymi, muszą w sposób czytelny i łatwo dostępny komunikować odbiorcom, kim są, czym się zajmują, na rzecz kogo działają i jakimi celami się przy tym kierują.

ROZDZIAŁ V

Niezależność organizacji w opinii społeczników

1. Niezależność jako podstawowa zasada funkcjonowania organizacji pozarządowej

Rozumienie pojęcia niezależności w odniesieniu do organizacji pozarządowych doskonale obrazuje Ewa Bogacz-Wojtanowska, autorka licznych prac badawczych na temat trzeciego sektora. Przyjmuje ona, że NGO-sy funkcjonują w trzech sferach: społecznej, organizacyjnej i politycznej. W sferze społecznej są to podmioty działające dla dobra wspólnego, które stanowią swoisty pomost pomiędzy wolnością jednostki a powinnością społeczną i są wyrazem ochotniczego uczestnictwa w życiu publicznym. W sferze organizacyjnej charakteryzuje je formalny schemat organizacyjny ze skłonnością do tworzenia nieformalnych, płaskich i elastycznych konfiguracji czy chociażby brakiem dystrybucji generowanych nadwyżek finansowych pomiędzy swoich członków. Wreszcie, na poziomie politycznym organizacje pozarządowe można określić jako niezależne i samorządne. Ich autonomia wyraża się przede wszystkim w tym, że są to odrębne podmioty od organizacji publicznych (sektora publicznego) i przedsiębiorstw (sektora prywatnego). Wykonują one zadania nierealizowane przez sektor publiczny z powodu niemożności wypełniania wszystkich oczekiwań obywateli. NGO-sy, które nawet realizują zadania zlecone przez przeróżne instytucje publiczne, zwykle

i tak zachowują swoją formalną niezależność. Natomiast organizacje sektora obywatelskiego mają prawo oddziaływać na politykę publiczną i przedsiębiorstwa. Samorządność oznacza tutaj zdolność do samoregulacji, czyli kontroli swojej działalności i pilnowania, aby nie ulegać zewnętrznym wpływom i naciskom. Autorka takiego rozróżnienia dodaje też, że w wymiarze politycznym trzeci sektor jest ważnym elementem porządku demokratycznego. Społecznicy jawią się tu jako przedstawiciele mniejszości w świecie kształtowanym przez większość¹.

Nie tylko w Polsce, lecz także na całym świecie podkreśla się, że niezależność jest istotą funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Jako mocne strony tego sektora, oprócz elastyczności, wiarygodności, dostępności i szybkości reakcji wymienia się „względna niezależność”, przy czym podkreśla się, że podmioty te są wolne od wielu ograniczeń, które powszechnie występują na rynku². W wielu opracowaniach akcentuje się, że niezależność od jakiegokolwiek władzy jest fundamentalną cechą organizacji pozarządowych³. W cytowanej kilkakrotnie Karcie zasad działania organizacji pozarządowych pojęcie to zajmuje także naczelne miejsce. Rodzaj prowadzonej działalności narzuca watchdogom (formalnie lub nieformalnie) pewne wewnętrzne mechanizmy samoregulacji. Niezależność, zarówno od źródeł finansowania,

¹ E. Bogacz-Wojtanowska, *Istota i podstawowe zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych*, [w:] *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi*, red. E. Bogacz-Wojtanowska, S. Wrona..., s. 17.

² *Nonprofits and development: the challenge and the opportunity. Statement of the Johns Hopkins International Fellows in Philanthropy*, Eighth Annual Conference, Mexico City 1996, s. 2.

³ M. Berg, *The role of inter- and nongovernmental organizations*, [w:] *Social and Economic Development. Encyclopedia of Life Support Systems*, ed. S. del Campo i in., vol. 3, Singapore 2010, s. 26; Q. Ma, *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society?*, New York 2006, s. 78, 95–98; J. Macrae, *NGOs: Has the 'N' gone missing?*, www.redcross.int (dostęp: 30.05.2018 r.).

jak i różnych politycznych ośrodków władzy, jest podstawowym wyzwaniem organizacji⁴.

Warto tutaj wspomnieć, że na poziomie międzynarodowym zarysował się godny uwagi konsensus wokół kluczowych cech sektora pozarządowego i zasad, którymi powinien się on kierować. Mowa tutaj o Deklaracji Johns Hopkins International Philanthropy Fellows, która powstawała w latach 1991–1993 w trakcie konferencji w Lille (Francja), Jerozolimie (Izrael) czy w Akrze (Ghana). Kilka z 20 punktów zostało poświęconych zasadzie niezależności. Na przykład w jednym z zagadnień podkreśla się, że administracja publiczna powinna unikać naruszania tej wartości. Chociaż rząd ma prawo oczekiwać od organizacji rozliczania się przed nim w zamian za ochronę prawną czy zwolnienia podatkowe, to jednak nie powinien wymagać przesadnego czy zbyt uciążliwego raportowania. Kolejny zapis stanowi, że administracja publiczna powinna dążyć do zawierania z sektorem pozarządowym partnerskich umów na świadczenie niezbędnych usług w taki sposób, by nie zagrażała autonomii organizacji. Trzeba przy tym zadbać, aby w wyniku takiej współpracy administracja nie przejęła kontroli nad zarządzaniem organizacją non profit lub jej działalnością. Najlepszym sposobem uniknięcia takiego niebezpieczeństwa jest wspieranie istnienia zróżnicowanych źródeł finansowania działalności pozarządowej. W innym miejscu można przeczytać, że powinno się unikać także nadmiernego wpływu donatorów na działalność organizacji pozarządowych. Organizacje, które potrzebują wsparcia, nie mogą się uzależniać od wypełniania wymagań, które podważają ich podstawowe cele⁵.

Badania nad watchdogami przeprowadzone w 2011 r. przez Ryszarda Skrzypca pokazują, jakimi wartościami (na poziomie deklaracyjnym) kierują się działacze organizacji strażniczych. Wśród nich znalazły się tolerancja, poszanowanie godności

⁴ Karta zasad działania organizacji pozarządowych...

⁵ Toward A Vital Voluntary Sector I: An International Statement of Principles Statement of the Johns Hopkins International Fellows in Philanthropy, Lille, France, 1991; Jerusalem, Israel, 1992; Accra, Ghana, 1993, s. 4–5.

i prywatności oraz autonomia i niezależność⁶. Te dwie ostatnie są związane ściśle z polityką finansową takiego podmiotu. Sami respondenci stwierdzali, że powinni być niezależni głównie od państwa i jego agend, ale także od innych ośrodków nacisku. To gwarantowałyby im swobodę działania i możliwość zabierania głosu w ważnych, nie tylko dla nich, sprawach. Zatem aby to osiągnąć, trzeba przede wszystkim zapewnić organizacji „wolność finansową”⁷. Ponadto taka swoboda finansowania jest w opinii badanych mocno skorelowana ze skutecznością. Jak twierdzą respondenci, stanowi ona podstawę niezwykle cennego zasobu, jakim jest zaufanie społeczne, a tym samym sprzyja zwiększeniu skuteczności działań podejmowanych przez organizację⁸.

Nikogo nie zdziwi, że największą bolączką wszystkich organizacji pozarządowych, a zwłaszcza strażniczych, jest niedostatek środków finansowych, a w zasadzie źródeł finansowania takiej działalności. Podyktowane jest to poniekąd samą naturą rzeczy. Z jednej strony wiele potencjalnych źródeł trzeba z góry wyeliminować: administrację publiczną – z uwagi na to, że to najczęściej urzędy są przedmiotem działań strażniczych, biznes – z tego samego powodu, ale także z powodów etycznych (zagrożenie „kupowaniem” przychylnych wobec sponsora i nieprzychylnych wobec konkurencji działań strażniczych). Z drugiej strony tego typu działalność trudno promuje się wśród opinii publicznej, co znacząco obniża możliwość uzyskiwania wsparcia od obywateli, czy to w postaci bezpośrednich darowizn, czy pośrednio poprzez mechanizm 1%. W tym wypadku najczęstszą formą finansowania działań strażniczych jest uzyskiwanie środków z programów dotacyjnych wybranych instytucji publicznych (zagranicznych – funduszy unijnych, pomocowych nieunijnych) i prywatnych. To oczywiście wiąże się z licznymi ograniczeniami. Podstawowymi problemami są niepewność i brak ciągłości. Często dotkliwą barierą okazują się różnego rodzaju bardziej lub

⁶ R. Skrzypiec, *Raport całościowy...*, s. 90.

⁷ Tamże, s. 89.

⁸ Tamże, s. 91.

mniej formalne naciski. Może to być np. wymóg pisemnego zaświadczenia, że dany projekt jest prowadzony w uzgodnieniu z urzędem gminy. Niestety, w praktyce trudno zadbać o przyjazne relacje, jeśli cel działania takiej organizacji nie jest do końca zbieżny z interesem instytucji kontrolowanej.

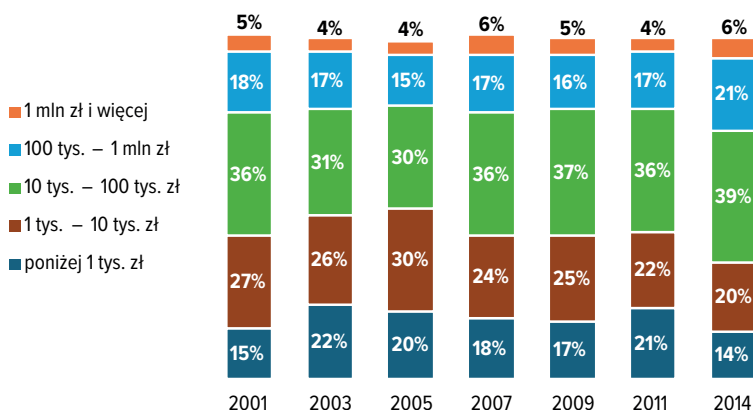
Można byłoby sporządzić tutaj krótką listę potencjalnych źródeł instytucjonalnego finansowania, na której znajdują się krajowe i zagraniczne fundusze publiczne (europejskie, norweskie, szwajcarskie, Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, fundusze specjalne – np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze w tym zakresie), nie-liczne prywatne (Fundacja im. Stefana Batorego, Trust for Central and Eastern Europe). Przy tak wąskim wyborze bardzo trudno jest zapewnić dywersyfikację źródeł finansowania, tak zalecaną przez specjalistów od zarządzania⁹.

Nieznane są badania nad kondycją finansową organizacji strażniczych statystycznie ujmujące ogólne tendencje w tym zakresie. Natomiast badania własne autorki wraz z analizą innych badań na tej samej grupie organizacji pozwalają przypuszczać, że ich specyfikę dosyć dobrze odzwierciedlają badania nad całym sektorem obywatelskim w Polsce. W dużej mierze wynika to z tego, że watchdogi to przecież fundacje lub stowarzyszenia, które na co dzień borykają się w podobnymi problemami, wymogami prawnymi i wyzwaniem finansowymi czy organizacyjnymi. Warto zatem przyrzeć się dokładniej, jaka jest sytuacja finansowa całego trzeciego sektora.

Według danych publikowanych systematycznie przez Stowarzyszenie Klon/Jawor¹⁰ przychody sektora pozarządowego w Polsce w 2014 r. były znacząco wyższe niż w 2011 r. Roczny budżet przeciętnej organizacji wynosił 27 tys. zł, co jest kwotą o 9 tys. większą niż trzy lata wcześniej. O tej poprawie świadczą nie tylko wyższe przeciętne przychody, lecz także zmniejszenie udziału

⁹ Tamże, s. 32.

¹⁰ *Polskie organizacje pozarządowe 2015*. Raport z badania Stowarzyszenia Klon/Jawor, Warszawa 2015.

**WYKRES NR 9**

Struktura przychodów sektora

Źródło: *Polskie organizacje pozarządowe 2015*. Raport z badania Stowarzyszenia Klon/Jawor, Warszawa 2015, s. 15.

procentowo organizacji o najmniejszych budżetach (do 1 tys. zł) z 20% do 14% oraz wzrost odsetka NGO-sów dysponujących rocznymi przychodami powyżej 1 mln zł. Stanowiły one w 2014 r. 6% całego sektora, a to jest o 2 punkty procentowe więcej niż trzy lata temu. Najwyższe przeciętne przychody osiągają organizacje działające przede wszystkim w zakresie pomocy społecznej i usług socjalnych¹¹. Wykres nr 9 obrazuje zmiany w strukturze przychodów sektora poczynając od 2001 r.

Mimo wzrostu pokazanego powyżej, poważnym problemem zarówno stowarzyszeń, jak i fundacji jest brak stabilności i przewidywalności finansowania. Organizacje biorące udział w badaniach poproszono o zdeklarowanie, w jakim stopniu na początku marca 2015 r. miały zapewniony budżet na 2015 r. (a więc na kolejne 10 miesięcy), a także na 2016 r. Wyniki wskazują, że niewiele więcej niż połowa z nich miało zapewnione nie więcej niż 50% budżetu na 2015 r., a jedynie 17% organizacji miało zagwarantowane ponad trzy czwarte budżetu. Finansowanie działalności

¹¹ Tamże, s. 14.

**ILUSTRACJA NR 11**

Źródła przychodu najczęściej wykorzystywane przez organizacje pozarządowe w 2014 r.

Źródło: *Polskie organizacje pozarządowe 2015*. Raport z badania Stowarzyszenia Klon/Jawor, Warszawa 2015, s. 15.

w dłuższej perspektywie dla wielu organizacji jest nie lada wyzwaniem. Zdecydowana większość nie miała zagwarantowanych żadnych środków na kolejny rok, a tylko 8% podmiotów non profit miało zapewnioną ponad połowę środków. Mimo tak niejasnej sytuacji finansowej organizacjom rzadko zdarza się nie płacić w terminie za produkty lub usługi. Raczej starają się one wywiązywać z takich zobowiązań¹².

Pozytywną zmianą, jaka zaszła na przełomie kilku lat, jest wzrost liczby źródeł przychodu. Budżet przeciętnej organizacji w 2011 r. pochodził z dwóch, a w 2014 r. – już z trzech źródeł, przy czym niecała jedna trzecia organizacji miała w budżecie środki z ponad czterech źródeł. Jakże to są środki, pokazuje ilustracja nr 11. Widać na niej wyraźnie, że istnieje silna zależność finansowa od funduszy publicznych – krajowych i międzynarodowych.

¹² *Finanse organizacji pozarządowych*, www.fakty.ngo.pl (dostęp: 26.05.2018 r.).

W przytaczanym badaniu zapytano respondentów, czy w latach 2007–2014 aplikowali o fundusze Unii Europejskiej i czy udało im się je uzyskać. Ponad jedna trzecia organizacji przynajmniej raz w tym czasie próbowała je zdobyć. W konsekwencji 23% organizacji aktywnych w 2015 r. korzystało przynajmniej raz ze środków UE w latach 2007–2014. Najczęściej były to NGO-sy zajmujące się rozwojem lokalnym oraz edukacją i wychowaniem, a najrzadziej o środki europejskie ubiegały się organizacje z branży sportu, turystyki, rekreacji i hobby. Wśród innych wyników badań przykuwa uwagę fakt, że często po te fundusze aplikują nie tylko organizacje mające swoją siedzibę w stolicy, lecz także fundacje i stowarzyszenia z terenów wiejskich. Uplasowały się one na drugim miejscu (zaraz po Warszawie) pod względem częstości składania aplikacji i realizowania projektów z dofinansowaniem. Wśród największych przeszkód w ubieganiu się o tego rodzaju przychody zdecydowana większość badanych wskazała na zbyt duże i skomplikowane formalności przy aplikowaniu i przy rozliczaniu projektów, brak odpowiedniego wkładu własnego czy niedostatek wykwalifikowanej kadry, która miałaby obsłużyć dane zadania¹³.

Kończąc przegląd sytuacji finansowej sektora obywatelskiego, warto jeszcze wskazać na inne niż pieniężne problemy tworzących go organizacji. To, co można wyczytać na poniższej infografice (ilustracja nr 12), jest mocno zbieżne z tym, co pokazują wcześniejsze badania prowadzone nad watchdogami, przytaczane w niniejszej pracy. Przedstawione na ilustracji wyzwania również miały wydzźwięk w prowadzonych indywidualnych wywiadach pogłębionych prowadzonych w ramach niniejszej dysertacji.

Nie ma potrzeby omawiania poszczególnych czterech kategorii, ponieważ infografika doskonale zastępuje tutaj słowo pisane. Warto jednak rozwinąć kilka kwestii istotnych z punktu widzenia niniejszych rozważań. Temat współpracy z administracją szczególnie mocno jest poruszany przez organizacje strażnicze. Biurokracja to kwestia, która rzeczywiście nastrocza im wielu

¹³ Wykorzystanie funduszy europejskich, www.fakty.ngo.pl (dostęp: 26.05.2018 r.).



ILUSTRACJA NR 12

Problemy organizacji

Źródło: *Polskie organizacje pozarządowe 2015. Raport z badania Stowarzyszenia Klon/Jawor*, Warszawa 2015, s. 19.

problemów, czy to w kontekście dostępu do informacji publicznej, czy procedury postępowania administracyjnego¹⁴. Niejasne reguły współpracy wynikają m.in. z istniejących przepisów prawnych, które są zbyt ogólne, aby można było mówić o ujednoczonych, krajowych standardach działania¹⁵. Każda gmina ma w tym zakresie dość dużą swobodę wyboru tego, na jakim polu i w jakim

¹⁴ Zob. R. Skrzypiec, *Raport całościowy...*, s.51.

¹⁵ Od kilku lat z obu stron kładzie się spory nacisk na poprawę relacji między sektorem pozarządowym a administracją publiczną. W związku z tym powstało do tej pory co najmniej kilka teoretycznych modeli współpracy. Wart pokazania jest ten z nich, który powstał w wyniku współpracy organizacji pozarządowych, instytucji publicznych i naukowych. Liderem całego projektu współfinansowanego przez Unię Europejską był Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Opis modelu można znaleźć tutaj: Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, Warszawa 2012, www.ekonomiaspoleczna.gov.pl (dostęp: 26.05.2018 r.).

zakresie chce współpracować z sektorem pozarządowym. Do określenia takich kierunków działań służą programy współpracy, które musi mieć w Polsce każda gmina. Sam katalog form kooperacji jest dość szeroki i otwarty. Obejmuje on m.in.: zlecenie NGO-som wykonywania zadań publicznych, wzajemne informowanie o kierunkach działalności, konsultowanie projektów aktów prawnych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, realizację inicjatyw lokalnych, zawieranie umów partnerstwa, a także udzielanie pożyczek, gwarancji i poręczeń¹⁶.

Funkcjonowanie takiej kooperacji w praktyce obrazują wyniki niejednych badań empirycznych. W raporcie z badań realizowanych na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych¹⁷ można przeczytać, że w dalszym ciągu wiele istotnych problemów współpracy nie zostało rozwiązanych. Wydawać by się mogło, że po wejściu w życie ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie zaistnieją sprzyjające warunki do współpracy. Jednak w dalszym ciągu nie ma jeszcze wystarczającej woli, zarówno ze strony administracji publicznej, jak i organizacji pozarządowych. Formalne procedury trudno jest wypełnić treścią. Wpływają na to m.in. takie uwarunkowania:

- Ciągle brakuje ujednoczonych systemów współpracy opartych na rzetelnie przygotowanych i realizowanych strategiach rozwojowych.
- W zapisach programowych brakuje autentycznych, wypracowanych zasad współpracy dostosowanych do potrzeb lokalnych. W zamian za to dominuje dosłowne powielanie zapisów ustawy. Nadal wiele działań jest realizowanych w rzekomo nowej formie, jednak w rzeczywistości na dotychczasowych zasadach.

¹⁶ M. Gumkowska, *Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej*, „Ekonomia Społeczna. Teksty” 2006, t. 26, s. 5–14.

¹⁷ P. Frączak, R. Skrzypiec, *Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, [w:] M. Rymśa i in., *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Warszawa 2007.

- System finansowania nadal nie spełnia wszystkich swoich celów. Stosuje się tryb dofinansowania wykonania zadań publicznych, ale zjawiskiem nagminnym jest obniżanie kwoty dotacji w stosunku do zapotrzebowania składanego przez organizacje.
- Nadal brakuje pozytywnej zmiany w kierunku polepszenia wzajemnej komunikacji, dostępu do informacji i partycypacji. Między innymi udział mieszkańców w życiu publicznym, w tym w konsultacjach społecznych, jest traktowany zbyt formalnie. Często ich opinie nie są brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji. Ciągłe w samorządzie gminnym dominują finansowe formy współpracy, a pomijane są te merytoryczne.
- Efektywność wykorzystania publicznych środków powierzanych organizacjom pozarządowym jest egzekwowana w ograniczony sposób. Najczęściej sprowadza się to do sprawdzania poprawności formalnego rozliczenia środków bez prób obserwacji rzeczywistych zmian dokonanych w wyniku przeprowadzonych działań¹⁸.

Krytyczne spojrzenie na kwestię niezależności finansowej ukazuje Piotr Frączak w publikacji¹⁹ dotyczącej etyki w trzecim sektorze. Stwierdza on, że ten obszar gospodarki powstawał głównie jako sektor usług, a przy stosunkowo małej liczbie sposobów finansowania, aby się utrzymać, musiał w dużej mierze stracić na swojej niezależności. Często też był zmuszony dostosowywać się do źródeł finansowania. Za przykład podaje lata 1998–2000, w których pieniądze unijne było stosunkowo łatwo uzyskać na promocję i wsparcie integracji europejskiej. Wiele podmiotów, nawet tych, których misja nie była nastawiona na tę sferę aktywności, dostosowywało swoje programy do potrzeb konkursów grantowych. Zdaniem badacza większość czasopism pozarządowych więcej pisała wtedy o Unii niż o problemach sektora. To stwierdzenie pozostaje mocno dyskusyjne, natomiast prawdą

¹⁸ Tamże, s. 23–24.

¹⁹ P. Frączak, *Karta zasad...*, s. 16.

jest, że liczba materiałów, zarówno drukowanych, jak i elektronicznych, na temat przystąpienia do UE była mocno zauważalna w różnych mediach. Wiadomo, że w tamtym czasie temat był ważny nie tylko dla NGO-sów, lecz także dla ogółu społeczeństwa. Inny przypadek uzależnienia i „przeniesienia celów” występuje, zdaniem autora, w przypadku wielu organizacji lokalnych, których przetrwanie często zależy od polityki i jednostkowych decyzji przedstawicieli lokalnej władzy²⁰. Rzeczywiście należy się zgodzić z tą opinią, biorąc pod uwagę, jak wiele małych stowarzyszeń w dalszym ciągu utrzymuje się tylko i wyłącznie ze środków publicznych, głównie lokalnych. Ewentualne składki członkowskie nie są w stanie pokryć potrzebnych wydatków. Zresztą kwestia „przenoszenia celów” nie jest domeną tamtych lat, ale naturalnie i stale występującym zjawiskiem, które niekiedy jest związane głównie z kwestią dostępu do środków finansowych. Między innymi ma na to wpływ również fakt, że polskie prawo pozwala na zmianę celów statutowych organizacji. Często robi się tak po wielu latach jej istnienia, w momencie kiedy np. zmienia się zarząd czy wyznacza się nowe kierunki działania, których nikt nie był w stanie wcześniej przewidzieć.

Fraćczak podaje jeszcze inne przykłady potwierdzające wątpliwości co do statusu organizacji niezależnej. Problemem, jego zdaniem, są również różnego rodzaju organizacje powstające przy instytucjach publicznych i firmach prywatnych²¹. Niestety, autor nie rozwinął tej tezy, ale nie da się ukryć, że ich działalność z punktu widzenia zasad działania całego sektora może rzeczywiście budzić wątpliwości. Z jednej strony jest to działanie w pełni legalne i jak najbardziej jawne. Instytucja publiczna, firma prywatna, a nawet inna organizacja pozarządowa mogą powołać formę prawną, jaką są stowarzyszenie, fundacja czy chociażby spółdzielnia socjalna. Jest w pełni etyczne takie popularne założenie, że firma, która chce realizować działalność nie dla zysku, zakłada fundację, aby wypełniała za nią te cele. W tym przypadku

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże.

możemy mówić o pewnej zależności – prawnej, organizacyjnej, kadrowej czy finansowej. Najczęściej tego typu podmioty korzystają z zasobów instytucji, która je powołała. Mocno prawdopodobne jest też, że firma czy instytucja będzie w jakimś stopniu finansowała przykładową fundację. Należy jednak zwrócić uwagę, że tak jak w przypadku standardowej sytuacji, to, że ktoś kogoś finansuje, nie znaczy z góry, że dyktuje warunki działania. Problemem w tego typu organizacjach jest raczej niezależność kadrowa niż finansowa. Innymi słowy: suwerenność takiej organizacji zależy w dużej mierze od zapisów statutowych oraz tego, kto formalnie będzie podejmował decyzje i je realizował – oddelegowany do tego zarząd czy może prezes lub personel firmy.

2. Sytuacja finansowa watchdogów w opinii badanych

Jak wynika z dotychczasowych ustaleń, nie ma danych statystycznych, które pokazywałyby, w jakiej rzeczywistości kondycji finansowej są dzisiejsze organizacje strażnicze w Polsce, chociażby z tego względu, że trudno jest obiektywnie wyodrębnić taką populację od reszty organizacji pozarządowych. Mimo to podczas rozmów z działaczami pozarządowymi na temat ich niezależności trudno było pominąć sprawy związane z finansowaniem ich działalności. Przy okazji kilkunastu rozmów odbytych w ramach przygotowywania niniejszej dysertacji wyszło na jaw wiele aspektów, które ostatecznie pokazują, jak egzystują tego typu podmioty. Warto podkreślić, że dane uzyskane w wywiadach odnoszą się do badanych przypadków, a nie całego sektora watchdogów. Indywidualne wywiady pogłębione z liderami wybranych organizacji pokazały jedynie parę wątków, które dotyczą zarówno ich organizacji, jak i innych podmiotów kontrolnych i z pewnością naświetlają nieco specyfikę ich funkcjonowania w jakże niepewnym środowisku. Należy zatem traktować te dane jako pewien wkład w to, co już wiadomo o kondycji finansowej całego trzeciego sektora. Zresztą

wiele faktów znanych z ogólnopolskich badań zdaje się mieć odzwierciedlenie wśród badanej grupy osób.

Na początku analizy uzyskanych wyników należy przypomnieć, jaką definicją niezależności posługiwano się przy okazji prowadzonych rozmów. Przed rozpoczęciem badań założono, że na autonomię takiej organizacji składają się niezależność finansowa i niezależność kadrowa. Tę pierwszą gwarantuje podmiotowi dywersyfikacja źródeł przychodów i – co ważne – jednym ze źródeł finansowania są środki publiczne z wyjątkiem tych funduszy, które pochodzą bezpośrednio z instytucji publicznej kontrolowanej przez daną organizację. Jak się okazało, ta kwestia jest dość kontrowersyjna w badanym środowisku i szeroko dyskutowana. Polityka finansowa powinna być prowadzona w taki sposób, aby środki publiczne nie przekraczały 50% wszystkich jej przychodów. W praktyce żadna z przebadanych organizacji nie była w stanie osiągnąć tego pułapu. To założenie okazało się zatem mrzonką. Drugi rodzaj niezależności – niezależność kadrowa – to taki sposób doboru ludzi do danego projektu strażniczego, aby nie zachodził konflikt interesów, np. pomiędzy fundatorem organizacji a podmiotem kontrolowanym. Zasada ta dotyczy również osób z otoczenia zewnętrznego organizacji (interesariuszy), które mogłyby wpływać na obiektywizm czy rzetelność wykonywanych działań strażniczych. Osoby działające w organizacji nie powinny być jednocześnie pracownikami instytucji, która jest przez nią kontrolowana.

Celowo pominięto tutaj zapis, że działacze organizacji strażniczych nie mogą jednocześnie należeć do partii politycznych. W praktyce ten zabieg okazał się słuszny. Istniało zbyt duże ryzyko, że taki warunek mógłby zafałszować dość już skomplikowaną rzeczywistość, w której funkcjonują watchdogi. W istocie podmioty te są bardzo zróżnicowane i tego typu aspekt nie jest decydującym kryterium warunkującym autonomię. Badaczka miała okazję zweryfikować, że w tym zakresie istotniejsza jest inna kwestia: występowanie (a jeśli tak, to w jakim zakresie) wszelkiego rodzaju form współpracy tych podmiotów z partiami, poszczególnymi politykami lub innymi decydentami; oczywiście ze sprawdzeniem, jak

to wpływa na poczucie niezależności badanego podmiotu. Działanie na tym polu stanowiło rzeczywiste wyzwanie dla społeczników, mniejsze znaczenie miało zaś to, czy ktoś z nich ma jasno określone poglądy polityczne. W praktyce każdy je ma, nawet jeśli oficjalnie nie należy do żadnej partii. Wywiady nie wykazały w żadnym z przebadanych przypadków, aby osobiste preferencje partyjne odgrywały znaczącą rolę w działaniach *stricte* kontrolnych. Nie wiadomo, czy w innych organizacjach zdarzają się takie przypadki – brak jest podstaw, aby tak wnioskować. Badaczka nie miała do czynienia z sytuacją, gdy w którejś z badanych organizacji działała osoba pełniąca jakiegokolwiek znaczące funkcje wewnątrz istniejących polskich partii²².

Należy przy tym pamiętać, że pewne preferencje światopoglądowe są czynnikiem warunkującym poglądy polityczne, a te z kolei powodują, że dany podmiot angażuje się w działania, które są tożsame z określonym widzeniem świata. Zatem organizacja proekologiczna będzie zajmować się np. monitoringiem wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej, a inna będzie sprawdzać, jak stosowana jest w praktyce ustawa o prawach pacjenta. Dlatego trzeba tutaj rozróżnić kwestię niezależności od danej partii czy

²² Wystąpiły podczas badań dwa inne przypadki. W jednej organizacji członek rady programowej należy do partii politycznej. Respondent wyjaśnił, że osoba ta nie ma istotnego wpływu na podejmowanie decyzji, które ostatecznie leżą w rękach zarządu. Ciało takie jak rada programowa spotyka się dwa–trzy razy w roku i pełni jedynie funkcje doradcze. Zob. indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji A przeprowadzony 25.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki. W przypadku innego podmiotu monitorującego faktem jest, że jej założycielami były osoby, które obecnie piastują ważne stanowiska polityczne, ale faktycznie nie pracują w tej organizacji ani nie współpracują już z nią. Informacje na ten temat, jak również oświadczenia o zachowaniu niezależności politycznej, są jawne i dostępne na stronie internetowej tego podmiotu. Respondentka w wywiadzie przyznała, że to nie ma wpływu na ich poczucie niezależności i że nic nie poradzi na to, że osoby, które kiedyś zakładały organizację pozarządową, dziś są w inny sposób zaangażowane politycznie. Zob. indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji I przeprowadzony 25.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

partykularnego interesu politycznego (np. wygrana w wyborach) i kwestię ogólnych preferencji politycznych, które są trwałym elementem szeroko rozumianej działalności w sferze publicznej.

Jeśli chodzi o pozostałe kwestie metodologiczne, na etapie projektowania badania sformułowano podstawowe pytanie główne: **Czy organizacje strażnicze dbają o swoją niezależność?** Aby to sprawdzić, postanowiono dowiedzieć się od respondentów jak najwięcej na następujące tematy:

- Jaka jest sytuacja finansowa tych organizacji?
- Czy liderzy pilnują, aby w ramach ich całościowej działalności nie zachodził konflikt interesów, który mógłby nadwyrężyć ich wiarygodność i zaufanie odbiorców?
- Czy respondenci mają do czynienia z różnego rodzaju naciskami z zewnątrz i jak sobie z nimi radzą?
- Czy i ewentualnie jak wygląda współpraca tych podmiotów z różnego rodzaju ugrupowaniami politycznymi bądź pojedynczymi politykami?

W niniejszym podrozdziale przedstawiono wyniki analizy zebranego materiału, który stanowi próbę odpowiedzi na pierwsze zagadnienie. Przede wszystkim trzy pytania, które zadawano respondentom, prowokowały do szerszej dyskusji na temat ogólnej kondycji finansowej. Były one następujące:

- Jakie są Państwa główne źródła finansowania?
- Jaki mniej więcej procent wszystkich źródeł stanowią pieniądze pochodzące od instytucji publicznych?
- Czy organizacja jest finansowana w sposób ciągły (ma stałe przepływy finansowe)?

Ponadto na koniec wywiadu, jeśli czas na to pozwalał, badaczka wchodziła w dyskusję na temat ogólnej specyfiki funkcjonowania watchdogów w Polsce. Jej celem było rozeznanie się, czy dana osoba ma szerszą wiedzę na temat innych, podobnych działań kontrolnych, które odbywają się w innych miejscowościach, i czy ma wyraźne poglądy na temat całego środowiska. Chciała w ten sposób dowiedzieć się, jak watchdogi postrzegają same siebie jako pewną część sektora obywatelskiego. W kontekście rozmów na temat finansów kluczową rolę odegrały poniższe pytania:

- Gdyby Państwo mogli teraz spojrzeć z dystansu na organizacje pozarządowe, które m.in. sprawują kontrolę obywatelską nad podmiotami władzy, to jak oceniliby Państwo obecny stan rozwoju watchdogów w Polsce? Czy rozwijają się one dosyć prężnie, w miarę jednostajnie, czy może zbyt wolno?
- Jakiesą trzy największe bariery rozwoju watchdogów w Polsce?

W dużej mierze to dzięki tym pytaniom można było dowiedzieć się więcej na temat sytuacji finansowej danej organizacji. Ta sytuacja z kolei determinowała poczucie większej lub mniejszej niezależności organizacji w opinii badanych.

Rozmówcy dosyć chętnie wymieniali sposoby finansowania swojej działalności. Całościowy katalog jest dość szeroki, ale za każdym razem wymieniano nie więcej niż trzy–cztery źródła. Te, które pojawiały się najczęściej, to:

- Fundusze Norweskie i Fundusze Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), których operatorem w Polsce była Fundacja im. Stefana Batorego w partnerstwie z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży²³;
- Fundusz Inicjatyw Obywatelskich – rządowy program dotacyjny obsługiwany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²⁴;
- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju – agencja wykonawcza Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego²⁵;

²³ Norweski Mechanizm Finansowy, www.eeagrants.org (dostęp: 9.06.2018 r.).

²⁴ Fundusz Inicjatyw Obywatelskich jest rządowym instrumentem finansowym, którym od 2018 r. zarządza nowo powstały Narodowy Instytut Wolności, Zob. FIO, www.ekonomiaspoleczna.gov.pl (dostęp: 9.06.2018 r.). Zob. Strona internetowa Narodowego Instytut Wolności, www.niw.gov.pl (dostęp: 30.05.2018 r.).

²⁵ Narodowe Centrum Badań i Rozwoju istnieje od 2007 r. jako jednostka realizująca zadania z zakresu polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. W unijnej perspektywie finansowej 2014–2020 NCBR pełni funkcję instytucji pośredniczącej w programach operacyjnych: „Inteligentny Rozwój” oraz „Wiedza, Edukacja, Rozwój”. Działalność Centrum finansowana jest ze środków skarbu państwa oraz funduszy Unii

- środki publiczne z budżetów miast;
- inne fundusze europejskie;
- darowizny od osób fizycznych;
- finansowanie społecznościowe, tzw. crowdfunding²⁶.

Znacznie rzadziej powoływano się na takie formy wsparcia jak składki członkowskie, 1% podatku, wsparcie finansowe fundatora, programy dotacyjne Komisji Europejskiej²⁷, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych²⁸, środki finansowe od prywatnych fundacji lub przedsiębiorstw²⁹ czy dotacje innych rządów jak chociażby Departament Stanu USA.

Europejskiej. Zob. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, www.ncbr.gov.pl (dostęp: 10.06.2018 r.).

²⁶ Crowdfunding to rodzaj gromadzenia i alokacji środków pieniężnych, które są przekazywane przez internetowych darczyńców na rzecz rozwoju określonego przedsięwzięcia w zamian za drobne świadczenie zwrotne. W Polsce nazywany jest finansowaniem społecznościowym, ponieważ angażuje szerokie grono kapitałodawców, charakteryzuje się wykorzystaniem technologii teleinformatycznych oraz niższą barierą wejścia i lepszymi warunkami transakcyjnymi niż ogólnodostępne na rynku. K. Kozioł-Nadolna, „Crowdfunding” jako źródło finansowania innowacyjnych projektów, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 73, s. 672–673.

²⁷ Raz wymieniono EuropeAid, która jest Dyrekcją Generalną Komisji Europejskiej odpowiedzialną za wdrażanie programów pomocy rozwojowej i projektów na całym świecie. Zob. strona internetowa dyrekcji generalnej EuropeAid, www.ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm (dostęp: 10.06.2018 r.).

²⁸ Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych odgrywa rolę narzędzia finansowania polskiego systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami. Mechanizm finansowania PFRON opiera się przede wszystkim na wpłatach od pracodawców, którzy nie zatrudniają odpowiedniej liczby osób z niepełnosprawnościami. Beneficjentami środków Funduszu są pracodawcy, osoby indywidualne oraz organizacje pozarządowe, w tym fundacje. Największą część środków PFRON przekazuje bezpośrednio pracodawcom jako dofinansowanie do wynagrodzeń. Środki funduszu przekazywane są również na finansowanie specjalistycznych placówek takich jak warsztaty terapii zajęciowej lub przedsięwzięć z zakresu ekonomii społecznej, np. zakładów aktywności zawodowej. Zob. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, www.pfron.org.pl (dostęp: 10.06.2018 r.).

²⁹ Tutaj warto wymienić słabo rozpowszechnione formy finansowania, które zostały przywołane w wywiadach: firmę Google, brytyjskie

Z powyższego jasno wynika, że zdecydowana większość źródeł to środki publiczne – zagraniczne, krajowe lub lokalne, co wpisuje się w ogólny nurt finansowania wszystkich działań obywatelskich. Respondenci poproszeni o oszacowanie, ile procent wszystkich źródeł stanowią te publiczne, nagminnie podawali liczbę 80, 90 a nawet 100%. Zatem, tak jak już wspomniano, postulat niezależności watchdogów od funduszy publicznych okazał się mrzonką. Należy stwierdzić wprost, że zdecydowana większość tych podmiotów jest od nich uzależniona. W każdym wywiadzie okazywało się, że pieniądze publiczne stanowią główne źródło przychodu. Najpopularniejszym sposobem na ich uzyskanie są granty, które zamiennie nazywano dotacjami. W jednym przypadku okazało się, że organizacja startuje w publicznych przetargach i realizuje zadania finansowane ze środków publicznych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej³⁰.

Za pozytywny należy uznać natomiast fakt, że tego typu organizacje coraz chętniej sięgają po prywatne środki zagraniczne. Tym samym są w stanie zagwarantować sobie niezależność finansową. Jednak z tym także wiążą się pewne kontrowersje i utrudnienia. Respondenci przyznawali się, że nie zawsze środki prywatne są dla nich dobrym sposobem finansowania. Sponsorzy tego typu bardzo często mają bowiem sztywne oczekiwania, które organizacja musi spełnić, aby otrzymać grant. Niekiedy sama sprawozdawczość jest równie skomplikowana jak w przypadku rozliczania środków publicznych. Jedna z respondentek oświadczyła, że jedno z dotujących ich prywatnych przedsiębiorstw zakazało podawać do publicznej wiadomości, że są przez nie finansowani. Taka organizacja stanęła przed dylematem: być czy nie być transparentną.

przedsiębiorstwo społeczne MySociety czy prywatną fundację Sunlight Foundation. Każdy z tych podmiotów wspiera określoną tematykę, zatem nie wszystkie organizacje strażnicze mogą z nich skorzystać. Zob. Sunlight Foundation, www.sunlightfoundation.com (dostęp: 10.06.2018 r.); My Society, www.mysociety.org (dostęp: 10.06.2018 r.).

³⁰ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji D przeprowadzony 30.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

Ostatecznie opublikowała ona logo firmy i kwotę dofinansowania, ale kosztowało ją to wiele trudnych rozmów z darczyńcą, jak również sporo wyjaśnień i odpowiedzi na pytania zadawane przez jej stałych odbiorców³¹.

Na pytanie o to, czy organizacja jest finansowana w sposób ciągły, pojawiały się bardzo różne odpowiedzi – od stanowczych zapewnień, że występuje stały przepływ środków na działalność, po takie, w których szczerze stwierdzano, że dany podmiot może mieć nawet półtoraroczną przerwę, a mimo to wykonuje pewne zadania, tylko wolontaryjnie i na mniejszą skalę. Z racji tego, że głównym źródłem finansowania podmiotu są granty, to nawet jeśli występuje ciągłość finansowa, to działalność jest nazywana często „od projektu do projektu”. Tak jak sama respondentka stwierdziła:

Absolutnie, może występować niepewność finansowa. Miałyśmy mniej więcej półtoraroczny okres, kiedy właściwie nie dysponowałyśmy żadnymi środkami na działalność, co nie znaczy, że zawiesiliśmy ją, tylko realizowałyśmy ją wtedy wyłącznie w oparciu o pracę wolontaryjną. Ale jest to generalnie duży problem. To, że finansowanie działań fundacji jest oparte na systemie grantowym, który jest bardzo słabą nogą, jeżeli chodzi o stałe finansowanie³².

W przypadku organizacji, które potrafią zapewnić sobie stałość funkcjonowania, jak stwierdził jeden z respondentów, odbywa się to dzięki temu, że realizują one jeszcze inne działania oprócz strażniczych³³. Wtedy sam katalog źródeł jest znacznie szerszy. Wśród organizacji, które całkiem nieźle radzą sobie z tą kwestią, są te, których granty opiewają na co najmniej 100 tys. złotych, są

³¹ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji I przeprowadzony 25.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

³² Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji C przeprowadzony 31.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

³³ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji H przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

ponadroczne i pochodzą z funduszy zagranicznych, takich jak chociażby programy unijne. Nie jest to jednak regułą i samo w sobie nie warunkuje ciągłości finansowej. Niestety w badaniach nie było możliwości rozmawiania z liderami, którzy mogliby zapewnić, że finansowanie organizacji jest zabezpieczone na najbliższe kilka lat. Niekiedy sami stwierdzali, że nie mają oszczędności czy na tyle dużego kapitału żelaznego, aby uchronić taki podmiot przed dziurą budżetową.

Rozmowa na temat oceny rozwoju organizacji strażniczych w Polsce prawie zawsze dotyczyła ich kondycji finansowej. Nagminnie poruszany był bardzo istotny, ich zdaniem, problem zbyt małych możliwości stabilnego i długookresowego finansowania tego typu działalności. Zdaniem wielu osób, doinwestowanie pomogłoby zniwelować inne problemy, takie jak niedobór wyspecjalizowanej kadry, braki w zakresie szerokiej edukacji obywatelskiej, w tym informowania społeczeństwo o tym, czym są watchdogi, czym się zajmują i dlaczego warto je wspierać. Zdaniem jednego z rozmówców, długoterminowe źródła finansowania pozwalałyby na skuteczniejsze działania w zakresie współpracy z mediami – byłoby pole do tego, aby realizować strategie medialne, które ostatecznie przekładałyby się na wzrost rozpoznawalności, wiarygodności i zaufania wśród odbiorców. Dzięki temu działania byłyby systematycznie i konsekwentnie realizowane oraz na bieżąco komunikowane wśród szerszej publiczności³⁴.

Przy omawianiu barier rozwoju watchdogów w Polsce również często pojawiał się temat edukacji obywatelskiej. Jedna z respondentek dosyć trafnie wykazała związek pomiędzy jej poziomem a budowaniem niezależności finansowej organizacji. Najpierw wymieniła ona bariery, takie jak chroniczne niedofinansowanie, działanie od projektu do projektu, brak środków wieloletnich, brak wsparcia instytucjonalnego³⁵. Następnie rozwinęła swą myśl w taki sposób:

³⁴ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji B przeprowadzony 30.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

³⁵ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji E przeprowadzony 1.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

To jest oczywiście powtarzalne, ale to się nie zmienia. To jest jedna z tych przyczyn, dlaczego organizacje pozarządowe są słabo rozwinięte w porównaniu do innych krajów. Druga jest związana z takim, a nie innym stanem polskiego społeczeństwa. Mowa tutaj o poziomie edukacji obywatelskiej. Nie ma takiego poczucia, że organizacje strażnicze należy wspierać. Bardzo ciężko przekonać zwykłego Kowalskiego, żeby wsparł z jednego procenta organizację zajmującą się strażnictwem. Bardziej tenże Kowalski jest skłonny wspierać organizacje zajmujące się pomocą socjalną. Nie ma w tym nic złego, natomiast te proporcje są zachwiane. Ta obywatelskość w Polsce jest na tak niskim poziomie, że nie ma na tyle świadomości, że to są też organizacje, które wykonują pewną pracę na rzecz, mówiąc górnolotnie, lepiej funkcjonującego społeczeństwa w Polsce³⁶.

Podobną opinię wyrażali inni rozmówcy, podkreślający przy tym, że idealnie byłoby, gdyby sami obywatele – prywatni darczyńcy – chcieli wspierać organizacje strażnicze choćby drobnymi kwotami, ale regularnie. Wtedy społecznicy mieliby pewnego rodzaju legitymizację i poczucie, że ich działalność jest ważna nie tylko dla nich, lecz także dla ostatecznych odbiorców. Tak się jednak nie dzieje. Darowizny stanowią niewielki procent wszystkich źródeł ich finansowania. Wpływy z 1% także nie stanowią istotnego sposobu na przetrwanie. To niejako usprawiedliwia te podmioty, które utrzymują się głównie ze środków publicznych – w innym przypadku musiałyby przestać działać.

Wśród badanych była też osoba, która źródeł większej niezależności upatrywała właśnie w korzystaniu ze środków publicznych. W wywiadzie wykazała ona, jaka jest różnica pomiędzy grantodawcą publicznym a prywatnym sponsorem. Jej zdaniem każda instytucja prywatna daje pieniądze na określony cel i oczekuje konkretnych rezultatów. Na ogół już na etapie aplikacji wie się, czego chce sponsor. Zatem wniosek o grant należy już na

³⁶ Tamże.

początku dostosować do jego oczekiwań. Najczęściej wymagania są większe, tak samo jak i możliwości egzekwowania nakreślonych rezultatów. Rozmówczyni podkreśliła, że jeśli zamierza się sfinansować np. badania, to prawdziwa niezależność odzwierciedla się w tym, czy zagwarantujemy sobie prawo do publikacji wynikających z nich wniosków, bez względu na to, na ile byłyby one sprzyjające organizacji finansującej. W tego typu kwestiach respondentka widziała większe zagrożenie autonomii ze strony mniejszych podmiotów prywatnych. Jak stwierdziła:

Moja teza jest taka, że tutaj większą niezależność gwarantują środki publiczne. Dużo większa jest ingerencja ze strony mniejszych sponsorów prywatnych, którzy mają dużo bardziej sprecyzowane oczekiwania. Dużo częściej sponsorują działania z tezą. Natomiast, jeżeli chodzi o grantodawców publicznych, np. Komisję Europejską, choćby z racji tego, że to są olbrzymie podmioty, które zajmują się niezliczoną ilością zadań, one często nie mają mocy przerobowych, żeby głęboko i na bieżąco monitorować sferę merytoryczną. Oni się interesują tym, żeby produkt był zgodny z założeniami we wniosku³⁷.

Respondentka powołała się na środki Komisji Europejskiej, ponieważ jej organizacja z powodzeniem je zdobywa, i w jej odczuciu to daje im poczucie niezależności. Ta opinia nie należy do jednostkowych. Inna rozmowa pokazała, że finansowanie publiczne samo w sobie nie jest powodem do tego, aby uznawać daną organizację za niezależną. Chcąc wywołać dyskusję na ten temat, badaczka zadała jednej z respondentek pytanie: Czy jej zdaniem organizacje, które utrzymują się ze środków publicznych, są nadal „pozarządowe”? W odpowiedzi respondentka powołała się na rozwiązania holenderskie, które promują taki model funkcjonowania, i podkreśliła przy tym, że są one pozarządowe w tym sensie, że są zakładane

³⁷ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji F przeprowadzony 2.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

oddolnie przez grupy obywateli, którzy są niezależni w obszarze formułowania wizji, misji organizacji, jej planów. Problem, jej zdaniem, polega na tym, w jaki sposób są wykorzystywane bardzo słabe finansowanie i niepewność organizacji oraz jak organizacje są wykorzystywane przez administrację publiczną³⁸. Z kolei inna badana osoba przyznała, że niezależność występuje wtedy, kiedy organizacja wyznacza swoje kierunki działania na podstawie własnej misji i własnego celu, a nie dostępności źródeł finansowania³⁹.

Z powyższych rozmów wyłania się mało optymistyczny obraz kondycji finansowej watchdogów, które wzięły udział w indywidualnych wywiadach pogłębionych. Nie trudno było im przyznać, że borykają się z tymi samymi problemami co reszta ich środowiska, a może nawet i z większymi. Wśród najważniejszych wyzwań należy wymienić zawężone pole możliwych źródeł utrzymania, brak stabilności i perspektywy długoterminowej, niski poziom edukacji obywatelskiej zarówno wśród obywateli, jak i urzędników, a co za tym idzie – słabą współpracę pomiędzy organizacją a administracją. Poczucie autonomii watchdoga jest bardzo silnie skorelowane z aspektem finansowym. Dla jednych jest to główny element rozważań na ten temat, dla innych coś, co warunkuje powodzenie także w innych wymiarach funkcjonowania. Organizacje, które dosyć dobrze sobie z tym radzą, finansują swoje działania z publicznych, ale zagranicznych źródeł, dzięki czemu mają poczucie, że są w pełni niezależne od instytucji, które kontrolują, jak również od innych, prywatnych darczyńców, którzy zresztą także prezentują własne oczekiwania co do wydatkowania ich pieniędzy. W opinii badanych, o niezależności finansowej nie przesądza to, skąd są finansowani, ale bardziej jaka polityka za tym stoi – czy realizacja misji w zgodzie z samym sobą, czy przede wszystkim chęć zapewnienia zatrudnienia stałemu personelowi.

³⁸ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji C przeprowadzony 31.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

³⁹ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji F przeprowadzony 2.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

3. Dylematy i wyzwania w zakresie realizacji zasady niezależności

W trakcie realizacji badań jakościowych ukazały się jeszcze inne wyzwania organizacji strażniczych. Są to pozafinansowe dylematy towarzyszące im w codziennej pracy. Mowa tutaj o wszelkiego rodzaju konfliktach interesów i naciskach, przed którymi muszą się bronić, oraz o tym, czy i w jaki sposób takie podmioty wchodzą we współpracę z innymi, starając się przy tym zachować swoją autonomię.

Do poruszenia tego typu zagadnień potrzebne było sformułowanie następujących pytań, które stały się doskonałym punktem wyjścia do rozmowy:

- Czy w ciągu ostatnich dwóch lat zdarzyło się, że projekt strażniczy był finansowany przez instytucję/osobę przez państwa kontrolowaną?
- Czy w ciągu ostatnich dwóch lat zdarzyło się, że państwa darczyńca/sponsor/partner wpływał na działania organizacji w zakresie projektów strażniczych?
- Czy współpracują państwo z partiami politycznymi lub młodzieżówkami partyjnymi?
- Czy pracownicy organizacji należą jednocześnie do partii politycznych lub młodzieżówek partyjnych?

Pierwsze pytanie właściwie sprowadziło się jedynie do pewnego wprowadzenia w sam temat. Za każdym razem padała jedna i stanowcza odpowiedź, że nie było nigdy takiej sytuacji. Dla niejednego respondenta było oczywiste, że coś takiego nie mogło się wydarzyć, ponieważ nie byłoby uznane za działalność strażniczą, a raczej – jakąś formę audytu. Jeden z rozmówców doskonale przy tym zobrazował, na czym polega istota działań watchdogów:

Ideą działań strażniczych i to od wielu lat [...] jest niezależność i obiektywizm. Nie można uzyskać jednego i drugiego w przypadku finansowania przez instytucję, którą się kontroluje, z dwóch przyczyn. Po pierwsze, istnieje silna pokusa, żeby się autocenzurować w niektórych

przypadkach. Nawet, jeżeli takiej pokusy nie ma, co jest bardzo trudne, to też ocena opinii publicznej takiego projektu może podważyć wiarygodność działania takiej organizacji, że nie zauważyła pewnych nieprawidłowości, właśnie dlatego, że to było z pieniędzy tego sponsora. Więc nawet gdyby starała się zapewnić pewien obiektywizm, niezależność, to tutaj kwestia wiarygodności organizacji strażniczych jest taką jedną z ważniejszych wartości. Na pewno byłaby nadszarpnięta. Jeżeli ktoś realizuje działania strażnicze za pieniądze instytucji, którą kontroluje, to w moim uznaniu, nie jest to żadne działanie strażnicze, a jakaś forma audytu⁴⁰.

Dopiero pogłębiając problem, badaczka miała okazję poznać historie projektów, przy których można podać w wątpliwość, czy w niektórych przypadkach nie doszło przy ich realizacji do tzw. konfliktu interesów. Na potrzeby prowadzonych badań przyjęto definicję zakładającą, że konflikt interesów jest to rzeczywistość występująca lub mogąca się pojawić sprzeczność między obowiązkami służbowymi a prywatnymi lub innymi interesami danej osoby, a więc sytuacja, w której dążenie do realizacji interesu prywatnego może godzić w dobro publiczne lub negatywnie wpływać na wykonywanie obowiązków służbowych⁴¹.

Aby usystematyzować zebrany materiał, postanowiono przedstawić te przypadki w postaci czterech modelowych sytuacji, w których istnieje ryzyko wystąpienia konfliktu interesów. Nie jest to katalog zamknięty, a jedynie zobrazowanie przykładów sytuacji, które rzeczywiście się zdarzyły w badanych organizacjach. Trzeba zauważyć, że to zagadnienie należy do bardzo wrażliwego obszaru wiedzy. Nie wszyscy rozmówcy byli skłonni wskazać,

⁴⁰ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji G przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁴¹ G. Makowski, *Najważniejsze wnioski i rekomendacje*, [w:] *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników*, red. G. Makowski i in., Warszawa 2014, s. 9.

że różnego rodzaju wątpliwe etycznie sytuacje u nich wystąpiły. Niekiedy można było odnieść wrażenie, że oni sami nie zdawali sobie z tego sprawy lub po prostu dla nich nie był to dylemat etyczny. W związku z tym, doceniając wykazany poziom szczerości, postanowiono zanonimizować te przypadki i nie omawiać ich ze szczegółami pozwalającymi ujawnić, o które podmioty chodzi. Nieraz badani powoływali się także na przypadki innych, dobrze znanych im organizacji strażniczych. To jeszcze bardziej utwierdziło badaczkę w przekonaniu, że wymienione w tabeli nr 11 sytuacje nie są jednostkowe, lecz powtarzalne. W związku z tym warto je przywołać. Kolejność modeli jest przypadkowa. Nie wartościowano, które sytuacje są mniej lub bardziej narażone na konflikt interesów, ponieważ byłoby to niezmiernie trudne do zmierzenia.

Model	Charakterystyka sytuacji
Model 1	Organizacja uzyskuje środki z urzędu miasta lub urzędu gminy, z jednego wydziału na organizację projektów innych niż strażnicze, natomiast z innych źródeł finansuje monitoring/rzecznictwo innej jednostki (np. wydział) tego samego urzędu.
Model 2	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, operator programu FIO, przekazuje pieniądze, np. z komponentu strażniczego, na projekt, który zakłada kontrolę obywatelską innego ministerstwa
Model 3	Watchdog otrzymuje środki z programu FIO, aby kontrolować lokalne instytucje publiczne, głównie samorządowe
Model 4	Podmiot specjalizujący się w danej dziedzinie, uchodzący za lokalnego niezależnego eksperta, otrzymuje płatne zlecenie od ich urzędu miasta, aby promował tę sferę zadań publicznych, w której dotychczas działał. Tym samym organizacja zmienia zasady dotychczasowego funkcjonowania, aby zachować obiektywizm i wiarygodność

TABELA NR 11

Modelowe ujęcie sytuacji wysokiego ryzyka wystąpienia konfliktu interesów

Źródło: opracowanie własne.

W pierwszym modelu mamy przypadek, w którym odpowiedź na pierwsze pytanie z wywiadu pewnie byłaby twierdząca, gdyby

tylko usunięto z niego słowo „strażniczy”. Mianowicie zdarzyło się tak, że w ciągu ostatnich dwóch lat projekt organizacji pozarządowej (nie strażniczej) był finansowany przez instytucję przez nią kontrolowaną. Z jednej strony może to budzić poważne zagrożenie, że taka instytucja mogłaby wpływać na przebieg monitoringu tylko z tego względu, że to od niej zależy przekazanie, a potem rozliczenie innego projektu. Ponadto dla zewnętrznego odbiorcy może to być sygnał, że taka organizacja np. świadomie przeoczyła coś w swoich działaniach kontrolnych, ponieważ bała się, że w kolejnym roku nie otrzyma dofinansowania na ten drugi projekt. Ryzyko autocenzury jest zatem tutaj obiektywnie wysokie. Respondentka, która przywołała ten przypadek, przyznała, że oba projekty realizowane były równolegle. W jej odczuciu urząd został tu potraktowany nie jako całość, ale raczej odrębne jednostki, które z racji swoich rozmiarów i barier biurokratycznych nie są w stanie tak ściśle kooperować, jakby to mogło się wydawać. Na pytanie o to, czy jej zdaniem może występować tutaj jakaś forma nacisków czy wpływu na poszczególne działania, odpowiedziała w taki sposób:

Za każdym razem, jeżeli miałby być taki konflikt, to prze-gadujemy to na zarządzie. Na przykład były konkursy, w których nie startowaliśmy ze względu na potencjalny konflikt interesów lub potencjalny konflikt, który ktoś mógłby zauważyć⁴².

Można więc się domyślać, że w powyższym przypadku w odczuciu władz organizacji nie doszło do sytuacji, która zmusiłaby ją do zaprzestania realizacji któregoś z projektów.

W tej samej organizacji wydarzył się problem przedstawiony w modelu nr 4. Można go pokazać na takim oto przykładzie. Organizacja działająca na rzecz swojego miasta od kilku lat zajmuje się budżetem obywatelskim – promuje tę ideę w swoim lokalnym środowisku, pomaga pisać wnioski, sprawdza, jak są

⁴² Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji A przeprowadzony 25.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

one potem realizowane, a kiedy trzeba – wytyka błędy systemowe albo chwali niektóre rozwiązania. Sama też wielokrotnie składała wnioski i zachęcała do tego swoich wolontariuszy. Podmiot ten musi skądś czerpać środki na swoje działania – najlepszym rozwiązaniem jest aplikowanie do urzędu miasta, który realizuje budżet partycypacyjny. W końcu organizacja wykonuje zadania publiczne należące do tej gminy. W konsekwencji jako naturalni eksperci w tej dziedzinie otrzymują ponad 100 tys. złotych na promocję tego, co i tak już robią. Tym razem będą mogli działać bardziej profesjonalnie i na większą skalę, co z pewnością przyniesie wiele korzyści mieszkańcom. Istnieje jednak ryzyko, że za te pieniądze będą promować bardziej swoje projekty niż innych osób albo że dzięki tym środkom będą lobbować za konkretnymi pomysłami. W tej sytuacji watchdog musiał nieco zmienić swoją orientację – stać się bezstronnym promotorem samej idei budżetu partycypacyjnego. Jak to zrobiła badana organizacja? Na samym początku zebrał się zarząd i ustalił zasady, np. że nikt z jego pracowników nie będzie składał wniosków. Co więcej, w momencie, kiedy organizacja podpisywała umowę z władzami miasta, wydała oświadczenie na swojej stronie, uprzedzając, że realizuje kampanię informacyjną, będzie informować o zasadach i o wszystkich złożonych wnioskach, a żadna z osób pracujących przy projekcie nie będzie składać wniosków. W przypadku wolontariuszy rzecz była bardziej skomplikowana, ponieważ jest ich co najmniej kilkudziesięciu i trudno byłoby każdemu zabronić składać wniosek. Ci ochotnicy mieli powiedziane wprost, aby nie liczyli, że na głównych kanałach informacyjnych budżetu obywatelskiego będą promowane ich wnioski. Wszystko to miało zagwarantować, że praca całej organizacji będzie obiektywna, profesjonalna i nakierowana przede wszystkim na dobro ogółu mieszkańców⁴³.

W modelu nr 2 ujęto ciekawą sytuację, w której jednostka rządowa sama chętnie przyznaje pieniądze na kontrolę samej siebie. Ciekawe jest to, czy daje ona również na kontrolę Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Autorce rozprawy

⁴³ Tamże.

nie jest znany taki przypadek, ale teoretycznie mógłby zaistnieć. W praktyce jedna z badanych organizacji realizowała tego typu projekty. Jej lider przyznał, że jest to pewien dylemat, który zresztą był szeroko dyskutowany w środowisku strażniczym. Jedne organizacje z tego powodu nie aplikują po środki FIO, inne zaś, jak dwie wspomniane, nie mają z tym problemu. W tym przypadku stwierdzono, że w praktyce oba ministerstwa są od siebie tak odległe, że nie zaszły sytuacje budzące wątpliwości co do zasadności ubiegania się o te środki⁴⁴. Z logicznego punktu widzenia wydaje się, że skoro ministerstwo przyznało środki na kontrolę drugiego, to pewnie liczy się z tym, jak różne i nieprzewidywalne efekty mogą z tego powstać. Na pewno, gdyby dla instytucji finansującej istniał konflikt interesów, nie pozwoliłaby ona na kontrolę instytucji rządowych. Nie ma jednak takiej praktyki ani zapisu w regulaminie zakazującego takich działań. Jednak organizacja ta przewidziała, że takie ryzyko wpływania na stronę merytoryczną projektu mogłoby zaistnieć. Nie opracowała przy tym żadnego schematu postępowania w takich sytuacjach, być może dlatego, że nie da się pewnych form nacisku z góry przewidzieć i zaplanować odpowiedniej reakcji na nie:

W ocenie ryzyka realizacji projektu, tak jak generalnie, projektuje się swoją działalność, określa się rzeczy, które mogą nie wyjść i wpływać na działanie i jakoś się przed tym zabezpieczyć. Na pewno sobie to zdefiniowaliśmy, że jest jakieś ryzyko, pewnie też w obecnej sytuacji politycznej jest ono większe, niż było wcześniej, natomiast nie mamy procedur. To ciężko byłoby opisać procedurę, natomiast bardziej polegamy na argumentacji, jeżeli coś takiego będzie miało miejsce. Sami jesteśmy ciekawi, natomiast nie ma żadnej procedury, którą można przeciwdziałać tego typu ewentualną próbę wywierania wpływu przez MPiPS⁴⁵.

⁴⁴ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji E przeprowadzony 1.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁴⁵ Tamże.

Każdy z przedstawicieli badanych podmiotów deklarował, że nie ma żadnych spisanych procedur w kwestii przeciwdziałania różnym formom nacisku. Odpowiadano podobnie jak w powyższym fragmencie wywiadu, że pomimo tego, iż są świadomi tego zagrożenia, to jednak zawsze omawiają daną sprawę i działają adekwatnie do zastanych warunków. Każdą sytuację rozpatrują indywidualnie. Jedyne, co można byłoby uznać za formę procedury przeciwdziałania wywieranemu wpływowi, to zabiegi, które są stosowane jako standard działalności danej organizacji. Jednym z popularniejszych sposobów zagwarantowania sobie autonomii jest wpisywanie do wszelkich umów klauzuli o zachowaniu niezależności i możliwości publikacji wniosków i innych efektów prowadzonych analiz bez względu na ich wynik⁴⁶.

Ostatni model – nr 3 – wydaje się najmniej kontrowersyjny. Polega on na tym, że instytucja rządowa, która jest operatorem środków na kontrolę obywatelską, przyznaje środki na realizację działań strażniczych w terenie, czyli w lokalnym środowisku. Badana organizacja, która funkcjonowała dzięki tym pieniądzom, miała możliwość monitorować politykę własnego urzędu miasta i poszczególnych radnych, a także była w stanie pomagać innym podobnym organizacjom w rozwoju tego typu działalności w ich społecznościach. W opinii lidera jest to do pogodzenia z zasadą niezależności i nie ma przeszkód, żeby aplikować do FIO po środki na działania lokalne⁴⁷. Za tym przemawia też fakt, że samorząd co do zasady jest autonomiczny wobec rządu. Większe ryzyko konfliktu interesu występowałoby, gdyby badana organizacja zechciała kontrolować urząd wojewódzki lub działania samego wojewody. Badaczka ujęła ten przypadek jako jeden z modeli, ponieważ istnieją watchdogi, dla których nawet taki scenariusz może być nie do przyjęcia – co do zasady nie biorą one pieniędzy od jakiegokolwiek rządu. W wywiadach przytaczano takie

⁴⁶ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji B przeprowadzony 30.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁴⁷ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji J przeprowadzony 22.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

przykłady jak Greenpeace czy Amnesty International, które mają tę zasadę wpisaną w swój *modus operandi*.

Przedstawione modele mają na celu pokazać, że temat konfliktu interesów jest czymś, co permanentnie objawia się w działalności strażniczej. Opisane powyżej przypadki dotyczą jedynie form finansowania. Podobne dylematy mogą zaistnieć także na innych polach. Dlatego w badaniach pytano również o inne formy konfliktów, z którymi mogły się spotkać tego typu instytucje pozarządowe. Jednym z powszechnie dyskutowanych aspektów funkcjonowania watchdogów jest ich ryzyko bycia obiektem wielu nacisków kierowanych z zewnątrz ich otoczenia. Niektóre z tego typu przykładów udało się wychwycić podczas indywidualnych rozmów, co zresztą nie byłoby możliwe, gdyby badania autorki ograniczały się jedynie do analizy treści i *desk research*.

Badaczce zależało przede wszystkim na dowiedzeniu się, czy liderom przytrafiały się jakiegoś rodzaju naciski na merytoryczny aspekt ich działań ze strony, po pierwsze, grantodawców, a po drugie – ze strony podmiotów ich kontroli obywatelskiej. Generalnie nikt z rozmówców nie przyznał, żeby kiedykolwiek ze strony darczyńców miał do czynienia z uciążliwą formą przekonywania organizacji, aby działała inaczej niż w taki sposób, jaki sama sobie założyła. Częstym uzasadnieniem takiego stanu rzeczy był przywoływany fakt, że NGO-sy na etapie aplikacji po grant z góry wiedzą, jakie są oczekiwania i formalne wymagania ze strony sponsora. On sam zaś, jeśli zdecydował się wspierać dany projekt, wymaga, aby założenia ujęte we wniosku były spełnione. W tym zakresie jak najbardziej ma on prawo wywierać wpływ na organizację⁴⁸. Jedną z organizacji przytoczyła historię, w której można doszukać się pewnej próby wywierania wpływu na jej działania. Darczyńca wyszedł z propozycją, aby badana organizacja, jak i inne, które otrzymały od niego granty, przyłączyły się do ogólnopolskiej

⁴⁸ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji G przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki; indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji H przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

kampanii promującej pewne postawy obywatelskie. Poproszony o to watchdog jednak się nie zgodził, jak bowiem twierdzi respondentka, nie było to tożsame z jego misją. Większość pozostałych podmiotów w sposób naturalny przyłączyła się do tej koalicji. Ta organizacja, która odmówiła, musiała przeprowadzić wiele trudnych rozmów, aby prywatny darczyńca w końcu zaakceptował tę decyzję. Rozmówczyni nie zdradziła szczegółów prowadzonych dyskusji, ani tego, jak silny był tutaj wpływ samego darczyńcy. Wiadomo, że ostatecznie sponsor nie zmusił watchdoga do przyłączenia się do kampanii oraz nie wtrącał się w sam przebieg realizacji wspartego projektu⁴⁹.

Zdecydowanie więcej do powiedzenia w tej kwestii jest w przypadku chęci wywierania wpływu ze strony podmiotów kontrolowanych przez watchdogi. W większości przypadków tego typu praca nie jest im na rękę i często stanowi dla nich sporą uciążliwość. Dlatego w opinii respondentów różnego rodzaju naciski zdarzają się bardzo często, przede wszystkim na poziomie lokalnym. Czas wywiadu nie pozwalał na dogłębne prześledzenie poszczególnych historii, ale pewne mechanizmy były dość często przytaczane przez badanych. Poniższa lista zawiera przykłady działań, z którymi badane organizacje miały do czynienia same albo których doświadczyły inne, znane im, organizacje strażnicze. Przy okazji pokazuje ona, jakiego typu praktyki sami respondenci uznali za formę wywierania na nich wpływu bądź nacisku. Są to:

- **utrudnianie**, np. poprzez ignorowanie, wydłużanie terminów rozpatrywania pism, świadomie powolną pracę, nieudzielanie informacji, a nawet całkowitą odmowę dzielenia się informacjami (co jest dla administracji publicznej niezgodne z prawem)⁵⁰;
- **przekonywanie do zaniechania działań i odwołanie od realizacji zadań**, np. w prywatnych rozmowach

⁴⁹ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji I przeprowadzony 25.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁵⁰ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji C przeprowadzony 31.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

ze społecznikami, lub argumentowanie przeciwko niektórym rozwiązaniom na oficjalnych spotkaniach, aby udowodnić, że jakiś pomysł jest niemożliwy do wykonania w danym mieście⁵¹;

- **zastraszanie i groźby**, aby wymóc na NGO-sie zaprzestanie działań niewygodnych dla podmiotu przez niego kontrolowanego⁵².

To ostatnie wydaje się najbardziej kontrowersyjne, dlatego warto pokazać na przykładzie kilku cytatów, co respondenci mieli na myśli. Jeden z rozmówców wskazał na dwie najważniejsze jego zdaniem bariery rozwoju watchdogów. Były to brak niezbędnych środków finansowych i politykierstwo. Ten drugi termin nieco rozwinął, dając wyraz swemu przekonaniu:

Lokalna polityka, a konkretniej politykierstwo. To sytuacje, w których wprost ktoś do ciebie dzwoni, może nie tyle grozi. Nam się to nie zdarzyło, ale znam przypadki z mniejszych ośrodków, gdzie do watchdogów albo rodzin watchdogów po prostu dzwoniło z groźbami, że albo przestaniesz działać, albo twoja małżonka zostanie zwolniona⁵³.

Następnie osoba ta opowiedziała historię, która im się przydarzyła:

Przy jednym z projektów, to było przed wyborami samorządowymi, ktoś puścił plotkę po urzędzie, że [tutaj nazwa organizacji – przyp. red.] będzie startował w wyborach. W związku z czym urząd zamknął się na pół roku

⁵¹ Tamże.

⁵² Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji J przeprowadzony 22.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki; indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji A przeprowadzony 25.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki; indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji G przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁵³ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji A przeprowadzony 25.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

i powiedział wprost – nie będziemy realizowali z wami żadnych projektów, bo wiedzą, że będziemy startowali w wyborach i nie pozwolimy, żebyście ten projekt wykorzystali w kampanii wyborczej. [...] Na szczęście tak miałam rozpisany harmonogram, że te pół roku mogłam przeczekać. Więc w momencie, gdy zostały ogłoszone listy wyborcze, poszłam jeszcze raz do urzędu na zasadzie pytania „To teraz będziemy rozmawiać? Oni na to „Teraz tak”. To nawet nie polityka – politykierstwo, bo to naprawdę strasznie utrudnia. Albo, nie daj Boże, na stołówce w urzędzie miasta dosiędziesz się do stolika, gdzie siedzą przedstawiciele jednej partii. Następnego dnia musisz się pilnować, żeby jednak usiąść z tymi drugimi. Najlepiej w ogóle nie siadaj, bo przez te 24h stworzy się kolejna plotka⁵⁴.

Respondentka przytoczyła tę wypowiedź w momencie rozmowy na temat ogólnej specyfiki funkcjonowania podmiotów kontrolnych. Jej zdaniem takie praktyki są powszechne w małych miejscowościach, gdzie większość osób zna się osobiście lub ze słyszenia. Inni respondenci przytaczali podobne historie, w których próbowano namawiać ich do zaniechania działań, utrudniano im pracę czy nawet zastraszano członków organizacji, a nawet ich najbliższych. Niestety, temat ten nie mógł być odpowiednio rozwinięty i przeanalizowany w tego typu rozmowach. Z pewnością ten aspekt zasługuje jednak na przeprowadzenie oddzielnych badań, w których można by było głębiej przeanalizować specyfikę funkcjonowania watchogów na gruncie *stricte* lokalnym i w bardziej zawężonej tematyce ich działań.

Organizacje strażnicze, podobnie jak cały trzeci sektor, są wewnętrznie zróżnicowane, co dało się odczuć podczas rozmów na temat wszelkich form współpracy z partiami czy innymi decydentami politycznymi. Niemal za każdym razem pytania, które tego dotyczyły, trzeba było rozwijać i dodatkowo wyjaśniać. Inny jest stosunek respondentów do partii politycznych, inny do

⁵⁴ Tamże.

polityków, a jeszcze inaczej wygląda współpraca z partyjnymi organizacjami młodzieżowymi.

Przede wszystkim jasno i konkretnie wypowiedziano się na temat współpracy z partiami – generalnie taka współpraca rozmówców nie interesuje. Nie mają z tego żadnych korzyści, wręcz przeciwnie, opowiadanie się po jednej ze stron sceny politycznej dla wielu oznaczałoby podważenie sensu ich pracy. Dla jednej z badanych organizacji byłoby to sporym utrudnieniem, gdyż ich długość działania jest znacznie większa niż okres rządzenia jednej partii. Ich świadomą decyzję o niewiązaniu się z partiami respondentka uzasadniła w ten sposób:

Naszym odbiorcą, zdecydowanie bardziej skutecznym, są po prostu radni, którzy mają bezpośrednie przełożenie na to, co się dzieje w mieście. Natomiast nie współpracujemy tak bezpośrednio z partiami. Z prostej przyczyny – my działamy od siedmiu lat. Partie przychodzą i odchodzą. Ten układ sił się zmienia. [...] to jest nasza przemyślana decyzja, by nie wiązać się z jedną, konkretną partią polityczną. Po wyborach ona może być, może jej nie być, a my jesteśmy cały czas. Przeżyliśmy już ośmiu dyrektorów zarządu dróg, kilku wiceprezydentów. Działamy bardziej ze stanowiskiem, z urzędem⁵⁵.

Jedna osoba, wywodząca się z instytucji o charakterze badawczym, stwierdziła, że taka współpraca nie byłaby dla niej problemem, gdyby tylko ich działalność zachowała dotychczasową niezależność, tzn. efekty ich badań zostałyby opublikowane bez względu na wynik. Jak sama przyznała, były w przeszłości różne propozycje ze strony partii politycznych, ale m.in. ze względu na tę zasadę, nigdy nie doszło do realizacji konkretnych przedsięwzięć. Poza tym członkowie jej organizacji sami nie informują oficjalnie na zewnątrz, że nie chcą zawierać żadnych umów z partiami,

⁵⁵ Tamże.

aby z góry nikogo nie przekreślać⁵⁶. Ta kwestia jest co prawda poruszana przez gremia zarządcze i są uzgadniane wewnętrzne ustalenia w tym zakresie, jednak nikt z respondentów nie oświadczył, aby istniały jakieś szczególne formalne zapisy o zapewnieniu apartyjności swoich członków. Jeśli można już mówić o pewnej formalizacji powziętych zasad, to ma ona wyraz w zapisach statutowych, że np. dany watchdog jest apartyjny oraz nie sympatyzuje z żadną partią polityczną⁵⁷.

Chcąc dowiedzieć się na ten temat więcej, należało pytać o to, jak wyglądają kontakty organizacji z poszczególnymi politykami, np. radnymi czy posłami. Wtedy też okazywało się, czy rzeczywiście nie ma takiej współpracy, czy może jest, ale z konkretnymi osobami. Dla kilku respondentów, których odbiorcami są m.in. decydenci polityczni, kontakty z poszczególnymi politykami są stałym elementem pracy. Nie polegają one na typowej współpracy, ale na profesjonalnej relacji, w której każda ze stron stara się załatwić jakiś interes. Jeśli watchdogi co do zasady chcą wprowadzić pozytywne zmiany w swoim środowisku, to muszą docierać do radnych czy posłów z różnych opcji. Dla jednej organizacji kontakty takie są pewną formą lobbingu, co zostało ujęte następująco: „Jeżeli współpracujemy, to na zasadzie partnerstwa, konsultacji, pewnego rodzaju lobbingu z posłami. Trudno to nazwać współpracą z partią”⁵⁸. Dla innej zaś jest to forma pozyskiwania sojuszników, którzy mogliby wesprzeć ich przekaz i promowane postulaty:

Czy współpracujemy? Mamy kontakt oczywiście, jako też organizacja strażnicza i rzecznicza mamy kontakty z politykami i staramy się ich przekonywać do różnych

⁵⁶ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji B przeprowadzony 30.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁵⁷ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji C przeprowadzony 31.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁵⁸ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji G przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

rzeczy. Natomiast nie mamy żadnej stałej współpracy. Zależy nam na celu i w zależności od tego, jaki on jest, co chcemy osiągnąć, oczywiście współpracujemy z różnymi politykami, ale nie mamy stałej współpracy z jedną partią czy kilkoma partiami. To jest naturalne środowisko⁵⁹.

Jeśli chodzi o partyjne organizacje młodzieżowe, to jeden z rozmówców, mający takie doświadczenia, stwierdził, że ich wzajemne kontakty są nieformalne, oparte na przyjaznych relacjach. Łączy ich wspólny interes, którym pozostaje dobro wszystkich mieszkańców. Dlatego działacze społeczni chętnie biorą udział w spotkaniach, na których mogą się podzielić wiedzą na jakiś temat, zaś członkowie młodzieżówki często angażują się w poparcie i promowanie pomysłów wychodzących od watchdoga. Polega to trochę na wzajemnym obserwowaniu się i współdziałaniu w miarę chęci i potrzeb⁶⁰.

Należy podkreślić, że każda niewielka forma współpracy niezależnej organizacji z określoną partią polityczną ma potem określony oddźwięk wśród jej odbiorców. Właśnie na tym wątku skupił się jeden z rozmówców, który opowiadał, jak to na przestrzeni kilku lat jego organizacja była kojarzona raz z jedną, a raz z drugą opcją polityczną. W dużym uproszczeniu wyglądało to tak, że gdy jej działalność monitoringowa obnażała pewne niedociągnięcia u poszczególnych polityków jednej opcji, to przypisywano jej, że sympatyzuje z drugimi. I odwrotnie. Często nawet równoległe otrzymywała odpowiedź zwrotną od mieszkańców: według jednych osób jest za jednymi, a według innych – za drugimi. Lider wraz z zespołem bardzo długo pracowali na wizerunek organizacji rzeczywiście niezależnej od jakiegokolwiek opcji politycznej. W ich odczuciu udało się to osiągnąć dzięki trzem czynnikom. Po pierwsze, organizacja istnieje od wielu lat i ciągle działają w niej te same

⁵⁹ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji H przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

⁶⁰ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji A przeprowadzony 25.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

osoby (przewodniczący jest ten sam od początku). Po drugie, z biegiem lat mieszkańcy mogli doświadczyć, że krytyka czy inne niepowodzenia obnażały polityków każdej partii bez wyjątku. Po trzecie, ogromnym sojusznikiem organizacji od zawsze były media, które starały się nie szufladkować organizacji, tylko pokazywać ich neutralny stosunek do danego problemu. Zdaniem respondenta, dbałość o taki wizerunek jest nie lada wyzwaniem i wymaga dużej świadomości własnych działań, zwłaszcza szczerzej odpowiedzi na pytanie o misję i główny cel działania. Respondent nie krył się z tym, że czasem publiczne wytykanie błędów radnym lub urzędnikom sprawia mu frajdę. Działalność strażnicza jest na pewno tym, co go osobiście pociąga. Jego zdaniem, trzeba umieć się zdystansować i pomyśleć, czy dane działanie jest dobre dla mieszkańców. Dla niego dużą wartością działań strażniczych jest „odczarowywanie urzędu” – pokazywanie, że pracują tam podobni ludzie, z niewiele większą wiedzą od przeciętnego mieszkańca. Dla badanego wskazywanie błędów urzędu jest pewną formą edukacji mieszkańców, dlatego nie ma on oporów, aby pewne rzeczy opublikować i obnażyć ich absurd⁶¹.

W wywiadach pytano również, czy ktokolwiek z członków należy do jakiegokolwiek partii politycznej. Zdecydowana większość dała odpowiedź przeczącą. W jednych podmiotach jest to ustalona wewnętrznie zasada, w innych tak po prostu, naturalnie nikt się w ten sposób nie angażuje. Tylko w jednym przypadku rozmówca oświadczył, że w szeregach organizacji są osoby zapisane do partii, ale niepełniące żadnych odpowiedzialnych funkcji partyjnych. W przypadku badanej organizacji nie jest to mile widziane, ale nie ma przymusu w tej materii. W pewnym sensie respondent nieco usprawiedliwił wspomniany fakt, zaliczając uczestnictwo w partii do jednych z wielu przejawów aktywności obywatelskiej:

Mamy dwie osoby – jedna jest z Platformy, druga z PiS-u.
To jest dosyć ciekawy element. Choć one nie wykonują

⁶¹ Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji J przeprowadzony 22.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

żadnych funkcji, bo też nie chcemy, żeby osoby te były czynnymi aktywistami określonej partii, to jednak są członkami organizacji. Jest to przejaw aktywności obywatelskiej. Nie możemy wpływać na to, żeby te osoby nie były czynnymi aktywistami tych partii. Mamy takie osoby. Jest pluralizm. To też zawsze pozwala pilnować pewnego obiektywizmu⁶².

Podsumowując, należy stwierdzić, że w pracy watchdoga kryje się więcej wyzwań niż tylko te, które widać na pierwszy rzut oka. Faktem jest, że finanse stanowią główną bolączkę omawianych podmiotów, ale nie dość szeroko mówi się zwykle o innych, równie ważnych wyzwaniach, z którymi muszą się one mierzyć na co dzień. W podjętych rozważaniach poruszono zaledwie kilka aspektów związanych z zasadą niezależności, które udało się wydobyć z kilkunastu rozmów. Wydawać by się mogło, że organizacje pozarządowe z samej natury rzeczy są autonomiczne wobec instytucji publicznych i prywatnych. Wnikliwe ukazanie specyfiki funkcjonowania watchdogów pokazuje jednak, że nie jest to sprawa oczywista. Każdy podmiot tego typu musi sobie zapracować na takie miano. Dopiero kiedy poprzez swoją codzienną pracę zbuduje swój pozytywny wizerunek i udowodni, że jest autonomiczny, ma szansę pozyskać zaufanie odbiorców.

Niniejsza analiza pokazuje też, że organizacje strażnicze mają wielu zwolenników, ale mają także przeciwników. Ich pracę potrafią utrudniać nie tylko sponsorzy, partnerzy, podmioty kontrolowane, lecz także odbiorcy, którym nie podoba się ich działalność. Trudność ich funkcjonowania wynika przede wszystkim z samego zaangażowania w kreowanie polityk publicznych. Społecznicy nie chcą być politykami, ale pragną być kreatorami pozytywnych zmian w sferze publicznej. W związku z tym jako aktywni gracze na scenie politycznej mierzą się nie tylko z sukcesami, lecz także z porażkami. W wielu przypadkach muszą bronić swoich racji, powołując się na sprawdzone, rzetelne informacje. Działają na

⁶² Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji G przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

podstawie i w granicach prawa, nawet wtedy, gdy jest ono niedoskonałe. Funkcjonują ponad podziałami – z reguły nie wchodzą w sojusze z rządzącymi. Zarządzają relatywnie niskimi budżetami. To wszystko razem przekłada się na ich niższą od możliwości skuteczność.

Zakończenie

Organizacje strażnicze stanowią niewątpliwie ważki element społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Świadczą one usługi społeczne, których nie jest w stanie zrealizować ani sektor publiczny, ani sektor przedsiębiorstw. Ich rola jako nośników innowacji społecznych ma duże znaczenie dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, koncentrują się bowiem w głównej mierze na kontroli i korygowaniu poczynań jego organów.

Działalność organizacji kontrolnych polega przede wszystkim na zorganizowanym i przemyślanym reagowaniu na zły stan spraw publicznych. W szczególności chodzi w tym względzie o przeciwdziałanie dysfunkcjom i patologiom funkcjonowania administracji publicznej, zapobieganie partykularnemu zawłaszczaniu dobra wspólnego, a także interweniowanie w przypadkach łamania praw jednostkowych i zbiorowych. Zasadniczym celem watchdogów jest doprowadzenie do zmiany, która umożliwi prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwa. Czasem może chodzić również o zaniechanie podjęcia złej, w ich ocenie, decyzji.

Skuteczność organizacji strażniczych jest silnie skorelowana z powstaniem i rozwojem społeczeństwa obywatelskiego oraz jego instytucji w postaci efektywnie działającego sektora organizacji pozarządowych. Przeprowadzone badania pokazały zależność, że to, na ile jest on rozwinięty, rzutuje także na sposób funkcjonowania watchdogów.

Problem badawczy, który został postawiony w niniejszej pracy, to analiza implementacji zasad funkcjonowania organizacji strażniczych w Polsce w zakresie ich niezależności, rozliczalności i rzetelności. Przyjęto, że skuteczna organizacja strażnicza jest niezależna, rozliczalna i rzetelna w oczach obywateli. Celem pracy jest próba uchwycenia, w jakim zakresie współczesne organizacje strażnicze w Polsce stosują wymienione zasady w praktyce i czy sposób ich respektowania jest komunikowany obywatelom, w których interesie działają. Skoncentrowano się również na wyjaśnieniu najważniejszych przyczyn zjawisk, które mają największy wpływ na zakres implementacji wskazanych zasad.

Analiza dokumentów wytworzonych przez organizacje, czy to w formie statutów, kodeksów etycznych, czy raportów sporządzanych z poszczególnych projektów, wskazuje na istniejącą świadomość watchdogów co do kwestii rzetelności. Na poziomie teoretycznym jest dla nich jasne, że powinny być one uczciwe, sumienne i skrupulatne. Jednak na pytanie badawcze, czy organizacje strażnicze stosują w praktyce tę zasadę, należy odpowiedzieć dwojako. Z jednej strony organizacje, poprzez swoje strony internetowe, rzeczywiście wcielają w życie zasadę rzetelności. Widać to zwłaszcza przy analizie raportów i innych opracowań. Ich działacze starają się dokładnie informować o tym, co robią i jak to robią. Umieszczane są przez nich nie tylko informacje, które wynikają z narzuconych wymogów zewnętrznych, lecz także te, które wzbogacają sam przekaz lub wynikają z kwestii wizerunkowych. Dlatego większość przeanalizowanych stron internetowych jest bogata we wszelkiego rodzaju artykuły, opracowania, notatki, które noszą znamiona obiektywizmu, szczegółowości i eksperckości. Czasem wręcz ta skrupulatność jest lekko przesadzona, np. gdy w jednym artykule do każdego komentarza autora dołącza się skany pism urzędowych, które trudno odczytać na ekranie monitora. Taki tekst jest w rzeczywistości trudny do analizy, ale na pewno nie brakuje mu cech obiektywizmu, jawności i rzetelności.

Z drugiej strony, istnieje szereg aspektów, które są pomijane przez watchdogi. Niedoceniany pozostaje np. postulat jasnej, publicznej deklaracji o apartyjności lub niezależności.

W rzeczywistości ta autonomia może być zachowana tylko na poziomie personalnym, ale nie finansowym, albo odwrotnie, dlatego warto precyzyjnie komunikować, w jakim stopniu dana organizacja uważa się za niezależną.

Przedstawiciele organizacji strażniczych nie do końca zdają sobie sprawę z tego, jak ważna dla odbiorców jest wiedza o tym, kto reprezentuje ich interesy. Dla większości działaczy jest oczywiste, że musi być na stronie podany kontakt do danej osoby, jej nazwisko i funkcja, ale niekoniecznie uzasadnienie, dlaczego akurat ta osoba zajmuje się określoną sprawą. To nie sprzyja kreowaniu wizerunku organizacji, która zna się na tym, co robi. Tego typu zaniechanie negatywnie wpływa też na budowanie wiarygodności i profesjonalizmu jej członków.

Badania nad rzetelnością pokazały, w jakim zakresie respondenci doskonale sobie radzą. Za skuteczne można uznać takie sfery ich działalności jak sposoby uzyskiwania i weryfikowania informacji, nawiązywanie kontaktów z mediami i zarządzanie tymi kontaktami, wydawanie dobrych jakościowo raportów lub innych zbiorczych opracowań, które potem mogą być z powodzeniem wykorzystywane przez różne grupy odbiorców. Wybrani społecznicy umiejętnie radzą sobie w kontaktach z osobami, które bezpośrednio się do nich zgłaszają po pomoc lub interwencję. Co ciekawe, kilka z badanych organizacji może być dobrym przykładem na to, jak zbudować swoją markę i pozycję eksperta w rozmowach z przedstawicielami instytucji publicznych. Co więcej, ich wiarygodność i profesjonalizm przekładają się na te relacje w taki sposób, że obie strony są w stanie ze sobą współpracować i osiągać rezultaty, które są nakierowane na dobro mieszkańców miasta lub obywateli całego kraju. Można stwierdzić, że skuteczność takich organizacji wydaje się większa niż tych, które są postawione w opozycji do kontrolowanej instytucji.

Kolejnym problemem, którego istnienie nie budzi wątpliwości, jest kwestia niezależności organizacji strażniczej od przedmiotu kontroli – czy to finansowej, czy światopoglądowej. Teoretycy i praktycy powszechnie podkreślają, że niezależność to jeden z warunków istnienia organizacji strażniczej. Stanowi ona, obok

rozliczalności i jawności, ważny standard etyczny ich działalności i co do wymogu jego przestrzegania nikt nie ma wątpliwości. Niejasności pojawiają się jednak, jeśli chcemy sprawdzić, jak owe postulaty korespondują z rzeczywistością. Odpowiadając na pytanie, jak te NGO-sy dbają o swoją niezależność, należy przytoczyć kilka spostrzeżeń wyłaniających się z analiz.

Okazuje się, że organizacje strażnicze nie dbają tak o standardy etyczne, jakby to mogło się wydawać. Wielu działaczy np. nie wyraża potrzeby uchwalania specjalnych kodeksów etycznych. W toku ich działalności pojawiają się prozaiczne dylematy, np. czy współpracować z daną opcją polityczną przy jakimś projekcie ważnym społecznie, czy jednak lepiej się wycofać, aby nie stracić na wiarygodności. Tego typu pytania często zadają sobie działacze organizacji watchdogowych, jednak do tej pory nikt nie zbadał, jak deklarowana niezależność koresponduje ze stanem rzeczywistym. W ogóle brakuje badań na temat samych kwestii etycznych – sprawdzających, jakie standardy rzeczywiście funkcjonują, jakie nie i dlaczego. Można przypuszczać, że gdyby takie analizy zostały przeprowadzone, ich wyniki podważyłyby sens istnienia wielu obecnie funkcjonujących podmiotów. Niemniej jednak byłyby dobrą motywacją do ponownego przemyślenia własnej misji i ukierunkowania się na wdrożenie i promocję, często z pozoru oczywistych, zasad funkcjonowania organizacji pozarządowych, których elementem jest kontrola osób lub instytucji pełniących funkcje publiczne.

Z przeprowadzonych badań wyłania się także mało optymistyczny obraz kondycji finansowej watchdogów. Zdecydowana większość korzysta ze środków publicznych, wiele z nich istnieje tylko dzięki nim. Podczas projektowania badań założono, że polityka finansowa powinna być prowadzona w taki sposób, aby środki publiczne nie przekraczały 50% wszystkich jej przychodów. W praktyce żadna z przebadanych organizacji nie była w stanie osiągnąć tego pułapu. To założenie okazało się zatem mrzonką. Organizacje strażnicze są dość mocno uzależnione od środków publicznych. Badania pokazały jednak, że starają się one, aby tego typu źródła nie były jedynymi. Dlatego podczas indywidualnych

wywiadów najczęściej wymieniali oni trzy–cztery różne źródła finansowania swojej działalności. Pozytywne wydaje się, że tego typu organizacje coraz chętniej sięgają po prywatne środki zagraniczne. To jednak nie świadczy jeszcze o ich poczuciu autonomii.

Poziom ich niezależności jest relatywnie niski. Zawężone pole dostępnych źródeł utrzymania, brak stabilności i perspektywy długoterminowej, niski poziom edukacji obywatelskiej, jak i urzędników, a co za tym idzie – słaba współpraca pomiędzy organizacją a administracją – to tylko niektóre z przyczyn tego stanu rzeczy. Badania potwierdziły słuszność założeń autorki, że poczucie autonomii jest bardzo silnie skorelowane z aspektem finansowym. Dla większości respondentów był to główny element rozważań, co warunkowało, ich zdaniem, powodzenie także w innych dziedzinach. Organizacje, które zadeklarowały, że są w pełni niezależne, finansują swoje działania z publicznych, ale zagranicznych źródeł, a w mniejszym stopniu także dzięki prywatnym darczyńcom, którzy zresztą często prezentują własne oczekiwania co do wydatkowania ich pieniędzy.

Odpowiadając na pytanie postawione w pracy, należy stwierdzić, że autonomia finansowa jest niezbędna do realizowania misji organizacji strażniczej. Wszyscy rozmówcy zgodzili się z tym podczas wywiadów, ale dzięki tym rozmowom można było zrozumieć, czym dla nich jest autonomia i co tak naprawdę ją warunkuje. Przede wszystkim jest ona czymś niezwykle wrażliwym i subiektywnym, co nie podlega sztywnym kryteriom definiowania. Dla społeczników pojęcie autonomii jest ściśle związane z tzw. kręgosłupem moralnym każdej organizacji. Analizy udowodniły, że to, co dla jednych jest etyczne, dla innych jest niedopuszczalne i podważa sens działania. Nie wynika to z tego, że jedne podmioty są mniej etyczne, a inne bardziej. Jest to w dużej mierze uwarunkowane specyfiką ich działania. Jedni wchodzą we współpracę z decydentami politycznymi, niekiedy nawet muszą, aby być skuteczni w tym, co robią. Inni zaś, jeśli np. monitorują radnych miasta, są zobligowani dbać o bezstronność partyjną i rzetelność prezentowanych danych oraz nie ujawniać osobistych preferencji politycznych.

Poza wolnością finansową, czynnikiem, który warunkuje poczucie niezależności organizacji strażniczych, jest wolność wyrażania myśli i przekonań, inaczej mówiąc, możliwość publikacji wyników własnych działań bez względu na źródło ich finansowania czy oczekiwania instytucji kontrolującej. To oznacza również swobodę w obieraniu kierunków własnego rozwoju – na podstawie obranej misji, a nie oczekiwań interesariuszy, w tym darczyńców.

Indywidualne wywiady pogłębione wykazały również, że o niezależności finansowej nie przesądza jedynie źródło finansowania, ale bardziej polityka, która za tym stoi – realizacja misji w zgodzie z samym sobą czy przede wszystkim chęć zapewnienia zatrudnienia stałemu personelowi. Dlatego m.in. niektóre watchdogi aplikują o środki publiczne pochodzące z budżetu jednego ministerstwa, żeby kontrolować wybrany aspekt funkcjonowania innego organu rządowego. Jeśli mają one przy tym zagwarantowaną swobodę działania, to nie widzą przeszkód, aby działać w ten sposób. Zawsze jest to jednak trudna decyzja, gdyż zasady etyczne odgrywają tu pierwszorzędną rolę.

Analiza pod kątem występowania sytuacji wysokiego ryzyka zaistnienia konfliktu interesów pokazała, że problem ten jest na stałe wpisany w specyfikę funkcjonowania organizacji strażniczych i warunkuje jej poczucie niezależności. Opisane w pracy przypadki pokazały, jakie problematyczne konfiguracje zasad finansowania występują w tym środowisku. Co więcej, organizacje tego typu mają nie tylko wielu zwolenników, lecz także przeciwników. Bardzo często watchdogi stają się obiektem różnorodnych nacisków. Ich pracę potrafią utrudniać nie tylko kontrolowane przez nie podmioty, lecz także sponsorzy, partnerzy i obywatele, którym z różnych względów nie podoba się ich działalność. Najczęściej wymieniane formy wywierania wpływu to utrudnianie (np. poprzez umyślne przedłużanie terminów rozpatrywania spraw), przekonywanie i odwodzenie od pewnych działań, a nawet zastraszanie i groźby.

Transparentność to kolejna bardzo ważna zasada funkcjonowania organizacji strażniczych w Polsce. Przejrzystość oznacza, że organizacja rzetelnie informuje wszystkich interesariuszy na temat

swojej działalności, a w kryzysowej sytuacji potrafi przyznać się do błędu. Dla zdecydowanej większości zbadanych podmiotów jest ona fundamentalnym elementem strategii ich działania. Strażnicy głęboko wierzą w idee jawności i transparentności. Sami mówią o sobie, że stoją na straży praw człowieka i obywatela.

Badając podstawowe obowiązki organizacji pozarządowych w zakresie sprawozdawczości, można wysnuć wniosek, że prawo wymusza na tych podmiotach dbanie o rozliczalność. W praktyce większość podmiotów trzeciego sektora stosuje się do litery prawa. Organizacje strażnicze również nie mają z tym problemów – wypełniają one swoje podstawowe obowiązki, które nakłada na nie państwo.

Badania w ramach niniejszej dysertacji miały szerszy zasięg. Były one ukierunkowane na sprawdzenie, czy w praktyce deklarowana powszechnie zgoda na transparentność jest implementowana w formie komunikacji zewnętrznej. W tym celu przeanalizowano ok. 100 stron internetowych organizacji strażniczych. Wyniki analiz wskazują, że mniej więcej jedna trzecia portali zasługuje na miano transparentnych. Prowadzą je podmioty, które zdają się rozumieć ideę jawności, a stosowanie się do jej wymogów traktują jako coś naturalnego. Większą część prowadzą jednak podmioty, które nie do końca spełniają obrane przez badaczkę kryteria rozliczalności. Największy problem stanowi dla nich kwestia tego, czy powinny upubliczniać wszystkie sprawozdania finansowe. Jest to kwestia nieuregulowana w całym sektorze pozarządowym, dlatego również w badanym środowisku widać brak utartych reguł w tej kwestii. Mimo to ta znaczna część organizacji zdaje się publikować wszystkie niezbędne informacje, które pozwoliłyby w minimalnym zakresie ocenić ich wiarygodność. Pomimo braków, których nie sposób nie dostrzec, zdaje się, że organizacje strażnicze mają świadomość tego, że aby były transparentne, muszą w sposób czytelny i łatwo dostępny komunikować odbiorcom, kim są, czym się zajmują, na rzecz kogo działają i jakimi celami się przy tym kierują.

Niewątpliwie tego typu działalność ma pozytywny charakter edukacyjny i innowacyjny, kreujący wiele pożytecznych zmian

w rzeczywistości społecznej. Bardzo często odgrywają one rolę lidera wobec grup interesu, na których rzecz działają, czy grup wsparcia zorientowanych na osiągnięcie podobnych celów. Efekty ich pracy często są trudno mierzalne albo wręcz niemożliwe do oszacowania. Trudno jest sukcesy watchdogów przypisać tylko im. Zwykle jest to splot wielu czynników, które się na siebie nałożyły w danym miejscu i czasie. Rzadko kiedy podmioty te oznajmiają publicznie, że np. nowe prawo lokalne zostało wprowadzone dzięki ich działaniom, a nie poprzez lobbing wielu osób i organizacji, których nie sposób często zidentyfikować. Bardzo łatwo można byłoby im w takiej sytuacji zarzucić kłamstwo, tym bardziej jeśli ich działania rzecznicze są prowadzone od wielu lat. Także zmiany w zakresie postaw są szczególnie trudne do uchwycenia, nawet dla doświadczonego badacza.

Autorka rozprawy bardzo dobrze ocenia skuteczność watchdogów w wymiarze edukacyjnym. Ten długofalowy efekt realizuje się poprzez liczne projekty, które angażują ich odbiorców, czy to przez oferowanie indywidualnych świadczeń prawnych, organizowanie warsztatów, czy sam udział mieszkańców w działaniach kontrolnych. Każde, choćby najmniejsze, zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne oddziałuje na zmianę świadomości obywatelskiej danej osoby i prowadzi do większej samodzielności w przyszłości. Bez wątplenia należy uznać, że podnosi to skuteczność realizacji praw obywatelskich oraz jakość funkcjonowania organów administracji publicznej.

Działania tego typu instytucji należy uznać za konieczne i pozytywne. Jak bowiem stwierdza Wiktor Osiatyński:

Potrzebna jest nam jawność życia publicznego, kontrola instytucji publicznych przez ciała społeczne. W każdej gminie powinna istnieć instytucja obywatelska monitorująca wszystkie procesy decyzyjne prowadzące do wydawania pieniędzy publicznych. Powinny działać biura pomocy

prawnej, które służyłyby radą obywatelom, po to, aby się mogli przeciwstawić decyzjom administracji⁶³.

Jeśli chce się niniejszy temat badać w przyszłości, należałoby pochylić się nad próbą uchwycenia poziomu odbioru społecznego wśród interesariuszy danych organizacji. Warto byłoby precyzyjnie zidentyfikować te grupy i spróbować dowiedzieć się, jak one oceniają skuteczność, rzetelność i niezależność danego podmiotu. Następnie można by było skonfrontować to z deklarowanym wizerunkiem organizacji według opinii samych działaczy. Bez wątplenia takie badania porównawcze dostarczyłyby ciekawych wniosków mogących nieco przybliżyć badacza do odpowiedzi na pytania dotyczące poziomu skuteczności watchdogów.

⁶³ W. Osiatyński, *Zmieniajmy nie tylko ordynację*, „Gazeta Wyborcza”, 19.03.2003, nr 66.

Bibliografia

I. Źródła

a) Strony internetowe organizacji strażniczych badane od sierpnia do września 2017 r. w ramach analizy treści

1. Akcja Miasto, www.akcjamiasto.org.
2. Alivia – Fundacja Onkologiczna Osób Młodych, www.alivia.org.pl.
3. Centrum Aktywności Społecznej „Pryzmat”, www.pryzmat.org.pl.
4. Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA, www.cenea.org.pl.
5. Centrum Ochrony Mokradeł, www.bagna.pl.
6. Centrum Zrównoważonego Rozwoju, www.cZR.org.pl.
7. Centrum Zrównoważonego Transportu, www.czt.org.pl.
8. Europejskie Stowarzyszenie Promocji Aktywności Ruchowej 50+, www.espar-50.org.
9. Stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy, www.krakowskialarmsmogowy.pl.
10. Federacja Konsumentów, www.federacja-konsumentow.org.pl.
11. Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, www.federa.org.pl.
12. Fundacja „Laboratorium Prawa i Gospodarki”, www.lpig.pl.
13. Fundacja „Wygrajmy Zdrowie” im. prof. Grzegorza Madeja, www.wygrajmyzdrowie.pl.
14. Fundacja alter eko, www.altereko.pl.

15. Fundacja Autonomia, www.autonomia.org.pl.
16. Fundacja Centrum Inicjatyw na rzecz Społeczeństwa, www.fundacjafcis.pl.
17. Fundacja CentrumCSR.PL, www.centrumcsr.pl.
18. Fundacja Court Watch Polska, www.courtwatch.pl.
19. Fundacja Czarna Owca Pana Kota, www.czarnaowca.org.
20. Fundacja dla Zwierząt „Argos”, www.argos.org.pl.
21. Fundacja Dzieci Niczyje, www.fdds.pl.
22. Fundacja EkoRozwoju, www.fer.org.pl.
23. Fundacja ePaństwo, www.epf.org.pl.
24. Fundacja Europejskie Centrum Inicjatyw w Naukach Sądowych, www.efic.pl.
25. Fundacja Feminoteka, www.feminoteka.pl.
26. Fundacja Fundusz Pomocy Studentom, www.pomocstudentom.pl.
27. Fundacja Greenmind, www.greenmind.pl.
28. Fundacja Idea Rozwoju, www.ideaorg.eu.
29. Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka, www.stanczyk.org.pl.
30. Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa, www.panstwowprawa.org.
31. Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, www.firr.org.pl.
32. Fundacja ITAKA – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych, www.itaka.org.pl.
33. Fundacja Ius Medicinae, www.twojeprawapacjenta.pl.
34. Fundacja Klinika Rządzenia, www.klinikarzadzenia.org.
35. Fundacja KSK, www.fundacijask.pl.
36. Fundacja Kupuj Odpowiedzialnie, www.ekonsument.pl.
37. Fundacja MY Pacjenci, www.mypacjenci.org.
38. Fundacja Naukowa Instytut Badań Strukturalnych, www.ibs.org.pl.
39. Fundacja Niezależnego Życia Osób Niepełnosprawnych „Hussar”, www.hussar.szczecin.pl.
40. Fundacja Normalne Miasto – Fenomen, www.fundacijafenomen.pl.
41. Fundacja Panoptykon, www.panoptykon.org.

42. Fundacja Pokolenia, www.fundacjapokolenia.pl.
43. Fundacja Pozytywnych Zmian, www.pozytywnezmiany.org.
44. Fundacja Projekt: Polska, www.projektpolska.pl.
45. Fundacja „Rodzic po Ludzku”, www.rodzicpoludzku.pl.
46. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, www.frdl.org.pl.
47. Fundacja Rozwoju Metod Łączonych w Medycynie, www.fundacja-medyczna.pl.
48. Fundacja Urszuli Jaworskiej, www.fundacjauij.pl.
49. Fundacja „Warsztat Innowacji Społecznych”, www.warsztat.org.pl.
50. Fundacja „Wiedza Lokalna”, www.wiedzalokalna.pl.
51. Fundacja Wolności, www.fundacjawolnosc.org.
52. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, www.hfhr.pl.
53. Instytut Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej, www.prawapacjenta.eu.
54. Instytut Prawa i Społeczeństwa, www.inpris.pl.
55. Kampania przeciw Homofobii, www.kph.org.pl.
56. Koalicja na Rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej, www.koalicja.org.
57. Natural Forest Foundation, www.fundacjalasnaturalny.pl.
58. NOMADA Stowarzyszenie na rzecz Integracji Społeczeństwa Wielokulturowego, www.nomada.info.pl.
59. Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle’a, www.lassalle.org.pl.
60. Piaskowy Smok, www.smok.org.pl.
61. Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki, www.pke-om.most.org.pl.
62. Polski Związek Głuchych Oddział Łódzki, www.pzg.lodz.pl.
63. Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, www.ptpa.org.pl.
64. Retina AMD Polska, www.retinaamd.org.pl.
65. Sieć obywatelska – Watchdog Polska, www.siecobywatelska.pl.
66. Społeczny Komitet ds. AIDS, www.skaid.org.
67. Stowarzyszenie „Pracownia na rzecz Wszystkich Istot” Oddział Podlaski, www.pracownia.podlasie.org.pl.

68. Stowarzyszenie „61”, www.mamprawowiedziec.pl.
69. Stowarzyszenie Akcja Konin, www.akcjakonin.pl.
70. Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej ACTIO, www.actio.org.pl.
71. Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides, www.bonafides.pl.
72. Stowarzyszenie Chi Kwadrat, www.nastrazysondazy.uw.edu.pl/stowarzyszenie-chi-kwadrat.
73. Stowarzyszenie Homo Faber, www.hf.org.pl.
74. Stowarzyszenie Kieleckie Inwestycje, www.kieleckieinwestycje.org.
75. Stowarzyszenie Klon/Jawor, www.klon.org.pl.
76. Stowarzyszenie Kongres Kobiet, www.kongreskobiet.pl.
77. Stowarzyszenie kulturalne Dom dla Kultury, www.domdlakultury.pl.
78. Stowarzyszenie My-Poznaniacy, www.prawodomiasta.org.
79. Stowarzyszenie na rzecz Kobiet Victoria, www.stowarzyszenievictoria.org.pl.
80. Stowarzyszenie na rzecz Leczenia Niepłodności i Wspierania Adopcji „Nasz Bocian”, www.nasz-bocian.pl.
81. Stowarzyszenie na rzecz Lesbijek, Gejów, Osób Biseksualnych, Osób Transpłciowych oraz Osób Queer „Pracownia Różnorodności”, www.spr.org.pl.
82. Stowarzyszenie Niezależnych Inicjatyw „Nasza Natura”, www.naszanatura.com.pl.
83. Stowarzyszenie Obywatel Mama, www.obywatelmama.pl.
84. Stowarzyszenie Opta, www.opta.org.pl.
85. Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom z Ukrytymi Niepełnosprawnościami im. Hansa Aspergera „NIEGRZECZNE DZIECI”, www.niegrzecznedzieci.org.pl.
86. Stowarzyszenie „Pracownia na rzecz Wszystkich Istot”, www.pracownia.org.pl.
87. Stowarzyszenie Praw Pasażerów Przyjazne Latanie, www.przyjaznelatanie.pl.
88. Stowarzyszenie Promocji Wielokulturowości Interkulturalni PL, www.interkulturalni.pl.

89. Stowarzyszenie Psychoedukacyjno-Przyrodnicze M.O.S.T., www.mostedu.org.
90. Stowarzyszenie Studentów, Absolwentów i Przyjaciół KMISH UW – ProCollegio, www.procollegio.pl.
91. Stowarzyszenie Zdrowa Praca, www.zdrowapraca.org
92. Towarzystwo Benderowskie, www.benderowskie.wordpress.com
93. Towarzystwo dla Natury i Człowieka, www.ekolublin.pl.
94. Towarzystwo na rzecz Ziemi, www.tnz.most.org.pl.
95. Towarzystwo Przyjaciół Rzek Iny i Gowienicy, www.tpriig.pl.
96. TransFuzja Fundacja na rzecz Osób Transpłciowych, www.transfuzja.org
97. Zielone Mazowsze, www.zm.org.pl.

b) Źródła wykorzystane w badaniu *desk research*

- Lista wniosków, na które przyznano dotacje – projekty tematyczne, I edycja, Obywatele dla Demokracji, 5.02.2014 r.
- Lista wniosków, na które przyznano dotacje – projekty tematyczne, II edycja, Obywatele dla Demokracji, 31.07.2014 r.
- Lista wniosków, na które przyznano dotacje – projekty tematyczne, III edycja, Obywatele dla Demokracji, 30.01.2015 r.
- Sprawozdanie 2010, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011.
- Sprawozdanie 2011, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2012.
- Sprawozdanie 2012, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013.
- Sprawozdanie 2013, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
- Wyniki konkursu FIO 2016, Komponent Wsparcia Działań Strażniczych w Priorytecie 3 (lista rankingowa).

Odписы z Krajowego Rejestru Sądowego – stan prawny zgodny z czasem realizacji badania, dostęp poprzez wyszukiwarke www.ekrs.ms.gov.pl.

c) Transkrypcje indywidualnych wywiadów pogłębionych

Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji A przeprowadzony 25.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji B przeprowadzony 30.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji C przeprowadzony 31.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji D przeprowadzony 30.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji E przeprowadzony 1.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji F przeprowadzony 2.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji G przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji H przeprowadzony 8.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji I przeprowadzony 25.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

- Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji J przeprowadzony 22.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.
- Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji K przeprowadzony 20.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.
- Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji L przeprowadzony 21.08.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.
- Indywidualny wywiad pogłębiony z respondentem organizacji M przeprowadzony 2.09.2016 r. Zapis rozmowy w prywatnych zbiorach autorki.

d) Pozostałe wytwory działalności organizacji strażniczych poddane badaniom

- Akcjomiaostowicze – Ewa Żabska, www.akcjamiasto.org (dostęp: 28.03.2018 r.).
- Biblioskan. Monitoring i ewaluacja w bibliotekach publicznych*, red. A. Marciniak, P. Milewska, I. Sójkowska, Łódź 2016, www.fundacjafenomen.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).
- Borek E. i in., *Bezpieczny pacjent – kierunki koniecznych zmian systemowych*, Warszawa 2017, www.razemdlazdrowia.pl (dostęp: 17.03.2018 r.).
- Charycka B., *Organizacje pacjentów w Polsce. Struktura. Aktywności. Potrzeby. Raport z badań 2017*, Warszawa 2017, www.ippez.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).
- Demokracja reaktywacja. Debaty o kryzysie demokracji i jej przyszłości*, red. M. Syska, R. Niwiński, Wrocław 2015, www.lassalle.org.pl (dostęp: 27.03.2018 r.).
- Drzewa – poradnik dla szkół podstawowych i gimnazjalnych*, Wrocław 2008, www.fer.org.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).
- Grzebińska D., *Nauka idzie w ogród. Poradnik zakładania ogrodów przy szkołach i przedszkolach*, Warszawa 2017, www.altereko.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).

- Imiela A., Nowotarski J., *Transport rowerowy. Ekspertyza Wrocławskiej Polityki Mobilności*, Wrocław 2017, www.akcjamiasto.org (dostęp: 25.03.2018 r.).
- Imiela-Sikora A., Nowotarski J., *Polityka Mobilności – strategia na papierze?*, www.akcjamiasto.org (dostęp: 17.03.2018 r.).
- Infografika: Jakiego dialogu społecznego potrzebujemy w ochronie zdrowia?, www.mypacjenci.org (dostęp: 25.03.2018 r.).
- Infografika: W jakim szpitalu chcielibyśmy się leczyć?, Fundacja My Pacjenci, www.mypacjenci.org (dostęp: 17.03.2018 r.).
- Jurek M., *Ekoquest - współczesna forma edukacji. Poradnik dla nauczycieli i edukatorów*, Warszawa 2014, www.altereko.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).
- Kampania „Sprawdź, jakie masz prawa”, www.federacja-konsumentow.org.pl (dostęp: 26.03.2018 r.).
- Klicki W., Obem A., Szymielewicz K., *Telefoniczna kopalnia informacji. Przewodnik*, Warszawa 2013, www.telefonicznakopalnia.panoptykon.org (dostęp: 17.03.2018 r.).
- Kopeć Ł. i in., *Ruch pieszych i osób o ograniczonej sprawności. Sprawdzamy realizację Wrocławskiej Polityki Mobilności, Ekspertyza nr 1*, Wrocław 2017, www.akcjamiasto.org (dostęp: 17.03.2018 r.).
- Łukasz Bojarski – opis doświadczenia, www.inpris.pl (dostęp: 28.03.2018 r.).
- Maj M., Szymielewicz K., *Perypetie informacji w Internecie. Przewodnik*, Warszawa 2013, www.perypetie-informacji.panoptykon.org (dostęp: 17.03.2018 r.).
- Misiewicz H. i in., *Narzędzie do analizy stanu realizacji polityki senioralnej w Twoim mieście*, Katowice 2016, www.bonafides.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).
- Misja Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka, www.stanczyk.org.pl (dostęp: 5.03.2018 r.).
- O Demagogu – cel i kodeks, www.demagog.org.pl (dostęp: 16.03.2018 r.).
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, www.pfron.org.pl (dostęp: 10.06.2018 r.).

- Polish Development Cooperation 2016. The summary of Grupa Zagranica Report*, Grupa Zagranica, 2016, s. 3, www.zagranica.org.pl (dostęp: 17.03.2018 r.).
- Prawopolis – gra planszowa, <https://courtwatch.pl/blog/2017/04/12/prawopolis-w-rzeczpospolitej/> (dostęp: 27.03.2018 r.).
- Publikacje – materiały edukacyjne dla szkół, www.altereko.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).
- Publikacje, www.rodzicpoludzku.pl (dostęp: 16.03.2018 r.).
- Rytmy Natury w Dolinie Baryczy, www.fer.org.pl (dostęp: 26.03.2018 r.).
- Skrzypiec R., Wójkowski G., Wyszomirski P., *Skontroluj, jak działa budżet obywatelski w twojej gminie. Raport końcowy*, Katowice 2016, www.bonafides.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).
- Starnawski M., Pawlik K., *Masz problem? Przemoc motywowana nienawiścią we Wrocławiu*, Wrocław 2012, www.nomada.info.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).
- Statut Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka, www.stanczyk.org.pl (dostęp: 5.03.2018 r.).
- Statut Fundacji Pozytywnych Zmian, www.pozytywnezmiany.org (dostęp: 5.03.2018 r.).
- Statut Fundacji Wolności, www.fundacijawolnosci.org (dostęp: 5.03.2018 r.).
- Statut stowarzyszenia „61”, www.mamprawowiedziec.pl (dostęp: 16.03.2018 r.).
- Statut Stowarzyszenia Demagog, www.demagog.org.pl (dostęp: 16.03.2018 r.).
- Statut Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska, www.bip.siecobywatelska.pl (dostęp: 5.03.2018 r.).
- Strona internetowa aplikacji Pola, www.pola-app.pl (dostęp: 27.03.2018 r.).
- Szumańska M., *Życie wśród kamer. Przewodnik*, Warszawa 2013, www.zycie-wsrod-kamer.panoptikon.org (dostęp: 17.03.2018 r.).
- Twoje Prawo, www.inpris.pl (dostęp: 25.03.2018 r.).

II. Akty prawne i orzecznictwo

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,
Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 1984 r.
Nr 21, poz. 97.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach,
Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości,
Dz.U. z 1994 r. Nr 121, poz. 591.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji
publicznej, Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku
publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r. Nr 96,
poz. 873.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2001 r.
w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności
fundacji, Dz.U. z 2001 r. Nr 50, poz. 529.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02, LEX nr 78062.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Białymstoku z 19 marca 2013 r., II SAB/Bk 3/13.

III. Opracowania

- Adamiak P., *Zaangażowanie społeczne Polek i Polaków. Wolontariat, filantropia, 1% i wizerunek organizacji pozarządowych. Raport z badania 2013*, Warszawa 2014.
- Almog-Bar M., Schmid H., *Advocacy activities of nonprofit human service organizations: A critical review*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 2014, Vol. 43, No. 1.
- Amazeen M.A., *Revisiting the epistemology of fact-checking*, „A Journal of Politics and Society” 2015, Vol. 27, No. 1,
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08913811.2014.993890> (dostęp: 22.04.2018 r.).

- Analiza danych zastanych. Przewodnik dla studentów*,
red. M. Makowska, Warszawa 2012.
- Apanowicz J., *Metodologiczne elementy procesu poznania naukowego w teorii organizacji i zarządzania*, Gdynia 2000.
- Babbie E., *Podstawy badań społecznych*, przeł. W. Betkiewicz,
Warszawa 2008.
- Backer R., *Czym jest teoria w politologii? O znaczeniu kategorii typu idealnego*, referat wygłoszony na ogólnopolskiej konferencji naukowej „Czym jest teoria w politologii?”,
Poznań 12 maja 2010 r.
- Batko-Tołuć K., Izdebski K., *Organizacje strażnicze w Polsce. Stan obecny, wyzwania, perspektywy*, Warszawa 2012.
- Batko-Tołuć K., *Oddolne inicjatywy obywatelskie w zakresie kontroli społecznej*, [w:] *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, red. A. Przybylska, A. Giza,
Warszawa 2014.
- Batorski D., Olcoń-Kubicka M., *Prowadzenie badań przez internet – podstawowe zagadnienia metodologiczne*, „Studia Socjologiczne” 2006, nr 3 (182).
- Becerra M., Gupta A., *Trust within the organization, integrating the trust literature within agency theory and transaction costs economics*, „Public Administration Quarterly” 1999,
Vol. 23, No. 2.
- Bednarowska Z., *Desk research — wykorzystanie potencjału danych zastanych w prowadzeniu badań marketingowych i społecznych*, „Marketing i Rynek” 2015, R. 22, nr 7.
- Bednarski A., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Toruń 2001.
- Berg M., *The role of inter- and nongovernmental organizations*, [w:] *Social and Economic Development. Encyclopedia of Life Support Systems*, ed. S. del Campo i in., vol. 3, Singapore 2010.
- Berger P.L., Neuhaus R.J., *To Empower People. From State to Civil Society*, Washington 1996.
- Bobic M.P., Davis W.E., *A kind word for theory X: Or why so many newfangled management techniques quickly fail*,

- „Journal of Public Administration Research and Theory”
2003, Vol. 13, No. 3.
- Bogacz-Wojtanowska E., *Cykl życia organizacji pozarządowej*,
„Trzeci Sektor” 2005, nr 3.
- Bogacz-Wojtanowska E., *Istota i podstawowe zasady
funkcjonowania organizacji pozarządowych*,
[w:] *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi*,
red. E. Bogacz-Wojtanowska, S. Wrona, Kraków 2016.
- Brett R., *The role and limits of human rights NGOs at the
United Nations*, „Political Studies” 1995, Vol. 95, No. 1.
- Corry O., *Defining and theorizing the third sector*, [w:] *Third
Sector Research*, ed. R. Taylor, New York 2000.
- Dagger R., *Civic Virtues: Rights, Citizenship and Republican
Liberalism*, Oxford 1997.
- Dahl R.A., Stinebrickner B., *Współczesna analiza polityczna*,
przeł. P.M. Kazimierczak, Warszawa 2007.
- Domański J., *Zarządzanie strategiczne organizacjami non profit*,
Warszawa 2010.
- Działalność organizacji non-profit w 2015 r.: zarządzanie
i współpraca*, Studia i analizy statystyczne GUS, Warszawa
2017.
- Ebrahim A., *Accountability myopia: losing sight of
organizational learning*, „Nonprofit and Voluntary Sector
Quarterly” 2005, Vol. 34, No. 1.
- Eisenhardt K.M., *Agency theory: An assessment and review*,
„Academy of Management Review” 1989, Vol. 14, No. 1.
- Frączak P., *Karta zasad działania organizacji pozarządowych.
Analiza zapisów i praktyki*, [w:] *Etyka w organizacjach
pozarządowych. Standardy w praktyce funkcjonowania
organizacji pozarządowych*, red. M. Kozieł, Warszawa 2005.
- Frączak P., *Wady i zalety dobrego obyczaju kontroli społecznej*,
„Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej”
2009, R. 11, z. 1.
- Frączak P., Skrzypiec R., *Analiza aktualnych warunków
współpracy administracji publicznej z sektorem
pozarządowym*, [w:] M. Rymśza i in., *Standardy współpracy*

- administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Warszawa 2007.
- Frysztacki K., *Państwo – społeczeństwo: współpraca i „konfrontacja”*, [w:] *Opiekuńczość czy solidarność? Obywatelskie formy współpracy z władzami lokalnymi oraz pomocy społecznej*, red. G. Skąpska, Kraków 1998.
- Gajewska B., Pawlus M., *Słownik synonimów i antonimów*, Bielsko-Biała 2004.
- Gliński P., *Podstawowe słabości – niektóre sukcesy trzeciego sektora*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Warszawa 2002.
- Gumkowska M., *Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej*, „*Ekonomia Społeczna. Teksty*”, 2006.
- Herman R.D., Renz D.O., *Multiple constituencies and the social construction of non-profit organization effectiveness*, „*Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*” 1997, Vol. 26, No. 2.
- Herman R.D., Renz D.O., *Nonprofit Organizational Effectiveness: Practical Implications of Research on an Elusive Concept. An Occasional Paper Issued by the Midwest Center for Nonprofit Leadership*. Retrieved November 21, 2006, <https://bloch.umkc.edu/wp-content/uploads/2021/06/Herman-Renz-NPO-Effectiveness.-Practical-Implications-of-Elusive-Concept.pdf> (dostęp: 9.06.2015 r.).
- Herman R.D., Renz D.O., *Theses on nonprofit organizational effectiveness*, „*Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*” 1999, Vol. 28, No. 2.
- Iwankiewicz-Rak B., *Mechanizm 1% – zachowanie darczyńców w świetle badań sondażowych*, „*Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu*” 2014, nr 5 (43).
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007.
- Jensen C.M., Meckling W.H., *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*, „*Journal of Financial Economics*” 1976, Vol. 3, No. 4.

- Juraszek-Kopacz B., Tyrowicz J., *Zmierzyć niemierzalne, czyli o pomiarze oddziaływania społecznego. Poradnik dla organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw społecznych*, Warszawa 2008.
- Kaesler D., *Weber. Życie i dzieło*, przeł. S. Lisiecka, Warszawa 2010.
- Kafel T., Ćwikliński M., *Zastosowanie strategicznej karty wyników w organizacjach pozarządowych*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, red. A. Nalepka, Nowy Sącz 2006.
- Kafel T., Ziębicki B., *Wymiary i kryteria oceny efektywności organizacji pozarządowych*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumenta*, red. A. Nalepka, A. Ujwary-Gil, Nowy Sącz 2009.
- Kamiński A., *Ustrój państwa, polityka a obecny układ rządzący*, [w:] *Jaka Polska? Czyja Polska? Diagnozy i dyskusje*, red. P. Kosiewski, Warszawa 2006.
- Kimberlin S.E., *Advocacy by nonprofits: Roles and practices of core advocacy organizations and direct service agencies*, „Journal of Policy Practice” 2010, Vol. 9, No. 3–4.
- Kivistö J., *Agency Theory as a Framework for the Government – University Relationship*, Tampere 2007.
- Koniuszewska E., *Środki ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1965.
- Kozioł-Nadolna K., „Crowdfunding” jako źródło finansowania innowacyjnych projektów, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 73.
- Kubiak A., *Lobbying w polskim prawie i praktyce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2013, t. 16, nr 1.
- Kuniński M., *Myślenie modelowe w socjologii Maxa Webera*, Wrocław 1980.
- Kvale S., *InterViews. Wprowadzenie do jakościowego wywiadu badawczego*, przeł. S. Zabielski, Białystok 2004.

- Lazari-Pawłowska I., *O pojęciu typologicznym w humanistyce*, [w:] *Logiczna teoria nauki. Wybór artykułów*, red. T. Pawłowski, Warszawa 1966.
- Leś E., *Organizacje społeczne. Studium porównawcze*, Warszawa 1998.
- Lisowska-Magdziarz M., *Analiza zawartości mediów. Przewodnik dla studentów*, Kraków 2004.
- Ma Q., *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society?*, New York 2006.
- Makowski G., *Najważniejsze wnioski i rekomendacje*, [w:] *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników*, red. G. Makowski i in., Warszawa 2014.
- Marietta M., Barker D.C., Bowser T., *Fact-checking polarized politics: Does the fact-check industry provide consistent guidance on disputed realities?*, „The Forum” 2015, Vol. 13, No. 4, www.americanpressinstitute.org (dostęp: 22.04.2018 r.).
- Marody M., *Metodologiczne i techniczne problemy badań jakościowych na przykładzie badań „Polacy ’80”*, [w:] *Teoria i praktyka socjologii empirycznej*, red. A. Giza-Poleszczuk, E. Mokrzycki, Warszawa 1990.
- Martindale D., *Sociological theory and the ideal type*, [w:] tegoż, *Sociological Theory and the Problem of Values*, Columbus, Ohio 1974.
- Mazurczak-Kaczmaryk M., *Podstawowe wyznaczniki samowystarczalności lokalnej organizacji pozarządowej*, [w:] *Wiedza i doświadczenie. Moduł 2. Zarządzanie, planowanie i ocena własnych działań*, red. D. Głazewska, Warszawa 2006.
- Mesmer-Magnus J.R., Viswesvaran C., *Whistleblowing in organizations: An examination of correlates of whistleblowing intentions, actions, and retaliation*, „Journal of Business Ethics” 2005, Vol. 62, No. 3.
- Miller G.J., *The political evolution of principal-agent models*, „Annual Review of Political Science” 2005, Vol. 8, No. 1.

- Mistewicz E., *Marketing narracyjny. Jak budować historie, które sprzedają*, Gliwice 2011.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Dostęp do informacji publicznej o działalności władzy sądowniczej*, [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014.
- Nadolna B., *Paradygmaty badawcze nauk społecznych a triangulacja metod badawczych w rachunkowości zarządczej*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2012, t. 66.
- Nonprofits and development: the challenge and the opportunity. Statement of the Johns Hopkins International Fellows in Philanthropy*, Eighth Annual Conference, Mexico City 1996.
- Nowicki M., Chodkowski M., Fialova Z., *Monitoring Praw Człowieka*, Warszawa 2000.
- Obywatele dla Demokracji. Podręcznik dla wnioskodawców i grantobiorców*, Warszawa 2014.
- Oppenheimer H., *Die Logik der Soziologischen Begriffsbildung*, Tübingen 1925.
- Orzeszyna K., *Spółeczeństwo obywatelskie w Unii Europejskiej*, „Teki Komisji Prawniczej” 2009, t. 2.
- Parsons T., *The Structure of Social Action: A Study in Social Theory with Special Reference to a Group of Recent European Writers*, vol. II, New York 1968.
- Pieńkowska D., *Kalendarz sprawozdawczy w organizacjach pozarządowych*, [w:] *Podręcznik zarządzania NGO*, red. W. Wcisł, Warszawa 2015.
- Pieńkowska D., *Księgowość w organizacji pozarządowej*, [w:] *Podręcznik zarządzania NGO*, red. W. Wcisł, Warszawa 2015.
- Piñejko K., *Prakseologia – nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa 1976.
- Piskorz-Ryñ A., *Jawność działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. H. Machiñska, Warszawa 2003.

- Polskie organizacje pozarządowe 2015*. Raport z badania Stowarzyszenia Klon/Jawor, Warszawa 2015.
- Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014.
- Przegrocki A., Jabłecka J., *Rada badawcza jako agent i pryncypał – przykład relacji agencji w polityce naukowej*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 2013, t. 49, nr 2.
- Przybyłowska I., *Wywiad swobodny ze standaryzowaną listą poszukiwanych informacji i możliwości jego zastosowania w badaniach socjologicznych*, „Przegląd Socjologiczny” 1978, t. 30.
- Ritzer G., *Klasyczna teoria socjologiczna*, przeł. H. Jankowska, Poznań 2004.
- Rogowski W., *Whistleblowing: bohaterstwo, zdrada czy interes?*, „Przegląd Corporate Governance” 2007, t. 9, nr 1.
- Rokita S., *Wybrane problemy prezentacji jasnego i rzetelnego obrazu stowarzyszenia w sprawozdaniu finansowym ze szczególnym uwzględnieniem rachunku zysków i strat*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 284.
- Ross S.A., *The economic theory of agency: The principal's problem*, „American Economic Review” 1973, Vol. 63, No. 2.
- Rubin H.J., Rubin I.S., *Jak zmierzać do celu, nie wiążąc sobie rąk. Projektowanie wywiadów jakościowych*, [w:] *Ewaluacja w edukacji*, red. L. Korporowicz, Warszawa 1997.
- Rymsza M., *Polityka państwa wobec sektora obywatelskiego w Polsce w latach 1989–2007*, [w:] *Państwo i trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, red. M. Rymsza, G. Makowski, M. Dudkiewicz, Warszawa 2007.
- Rymsza M., *Wprowadzenie*, [w:] *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, red. G. Makowski, T. Schimanek, Warszawa 2008.
- Siuda P., *Prowadzenie badań w internecie – podstawowe problemy etyczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, z. 4.

- Skrzypiec R., *Raport całościowy obejmujący badania IDI i FGI przeprowadzone w ramach projektu „Analiza doświadczeń polskich i zagranicznych organizacji strażniczych”*, www.archiwum.watchdogportal.pl (dostęp: 10.06.2015 r.).
Tekst dostępny: https://www.academia.edu/6230635/Analiza_do%C5%9Bwiadcze%C5%84_polskich_i_zagranicznych_organizacji_stra%C5%BCniczych (dostęp: 15.04.2024 r.).
- Skrzypiec R., *Ocena jakości działania organizacji pozarządowych. Ekspertyza na zlecenie Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*, Warszawa 2009.
- Śnieżek R., *Społeczeństwo obywatelskie w kategoriach dualizmu. System Lebenswelt w teorii krytycznej Jürgena Habermasa*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, Wrocław 2001.
- Stempień J., *Media masowe i instytucje kontroli państwowej jako watchdogi – misja i ograniczenia. Analiza z wykorzystaniem modelu Principal-Agent*, „Media – Kultura – Społeczeństwo” 2012–2013, nr 7–8, www.mks.ahe.lodz.pl (dostęp: 6.06.2015 r.).
- Stempień J.R., *Organizacje strażnicze – biała plama trzeciego sektora w Polsce?*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie. Między ideą a praktyką*, red. A. Kościański, W. Misztal, Warszawa 2008.
- Stempień J., *Obywatelski monitoring władzy państwowej i samorządowej w działalności wybranych organizacji pozarządowych* – praca doktorska obroniona na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Szczepaniak K., *Zastosowanie analizy treści w badaniach artykułów prasowych – refleksje metodologiczne*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia sociologica” 2012, nr 42.
- Sztabiński P.B., *Wywiad osobisty ze wspomaganiami komputerowymi (CAPI): czy rzeczywiście idealna technika?*, „ASK” 2001, nr 10.

- Świerczek K., *Etyka w organizacjach pozarządowych*, [w:] *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi*, red. E. Bogacz-Wojtanowska, S. Wrona, Kraków 2016.
- Taysir E., Taysir N.K., *Measuring effectiveness in nonprofit organizations: An integration effort*, „Journal of Transnational Management” 2012, Vol. 17, No. 3.
- Toward A Vital Voluntary Sector I: An International Statement of Principles Statement of the Johns Hopkins International Fellows in Philanthropy, Lille, France, 1991; Jerusalem, Israel, 1992; Accra, Ghana, 1993.
- Trzcziński K., *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006.
- Weber M., *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen 1951.
- Witek-Crabb A., *Specyfika zarządzania strategicznego w organizacjach non profit*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, red. A. Nalepka, Nowy Sącz 2006.
- Wojciechowska E., *Spółczeństwo obywatelskie a procesy demokratyzacji*, [w:] *Transformacja środowiska międzynarodowego i jego wielowymiarowość*, red. R. Kordonski i in., t. 3, Lwów–Olsztyn 2017.
- Wojciechowska-Nowak A., *Jak zdemaskować szwindel? Czyli krótki przewodnik po whistle-blowingu*, Warszawa 2008.
- Wojtyna A., *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*, Kraków 2005.
- Woźniak Z., *Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Warszawa 2002.

IV. Źródła internetowe

- Batko-Tołuć K., *Co to jest strażnictwo?*, www.archiwum.watchdogportal.pl z dn. 07.03.2009 (dostęp: 19.06.2015 r.).
- Batko-Tołuć K., *Czym jest rzecznictwo?*, www.archiwum.watchdogportal.pl (dostęp: 19.06.2015 r.).
- Batko-Tołuć K., *Monitoring – metoda prowadzenia działań strażniczych*, www.archiwum.watchdogportal.pl (dostęp: 19.06.2015 r.).
- Batko-Tołuć K., *Przejrzystość w NGO. Sami potrzebujemy jej najbardziej!*, www.ngo.pl (dostęp: 12.02.2018 r.).
- Baza sprawozdań finansowych i merytorycznych organizacji pożytku publicznego, www.sprawozdaniaopp.mpips.gov.pl (dostęp: 6.03.2018 r.).
- Charity Navigator, www.charitynavigator.org (dostęp: 9.06.2015 r.).
- Chojnowska A., *Patriotyczne zakupy z Polą. Sukces aplikacji Klubu Jagiellońskiego*, www.krakow.wyborcza.pl (dostęp: 27.03.2018 r.).
- Co daje i do czego zobowiązuje status organizacji pożytku publicznego (OPP)?*, www.poradnik.ngo.pl (dostęp: 6.03.2018 r.).
- Co to jest chmura?*, www.support.skype.com (dostęp: 16.05.2017 r.).
- Co to jest Skype?*, www.support.skype.com (dostęp: 16.05.2017 r.).
- Deklaracja zachowania przejrzystości na poziomie regionalnym, www.watchdogportal.pl (dostęp: 13.03.2018 r.).
- Demokracja w działaniu, www.batory.org.pl (dostęp: 21.04.2017 r.).
- Dotacje, www.ngofund.org.pl (dostęp: 21.04.2017 r.).
- Dudkiewicz I., *1 procent. „Niewygodne” NGO dostają więcej*, www.opinie.ngo.pl (dostęp: 6.03.2018 r.).
- Dudkiewicz I., *Ile przejrzystości w NGO? Zapraszamy do dyskusji!*, www.ngo.pl (dostęp: 12.02.2018 r.).
- Dyrekcja Generalna EuropeAid, www.ec.europa.eu (dostęp: 10.06.2018 r.).
- Elektroniczny dostęp do Krajowego Rejestru Sądowego, www.bip.ms.gov.pl (dostęp: 6.03.2018 r.).

- Finanse organizacji pozarządowych, www.fakty.ngo.pl (dostęp: 26.05.2018 r.).
- Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, www.ekonomiaspoleczna.gov.pl (dostęp: 9.06.2018 r.).
- Furman A., *Przemysł NGO oparty na 1% – efektywny tylko dla nielicznych*, www.wprost.pl (dostęp: 6.03.2018 r.).
- Goldenline, www.goldenline.pl (dostęp: 25.04.2018 r.).
- Good Governance, www.goodgovernance.org.au (dostęp: 24.05.2015 r.).
- Gumkowska M., Herbst J., *Koszty administracyjne – temat wstydlivy?*, www.ngo.pl z dn. 24.07.2009 (dostęp: 13.06.2015 r.).
- Informacja publiczna w NGO po nowelizacji pożytku, www.ngo.pl (dostęp: 20.02.2018 r.).
- International Fact-Checking Network Fact-Checkers’ Code of Principles, www.poynter.org (dostęp: 22.04.2018 r.).
- Juszczak M., *Nie szukamy haków*, www.warszawa.ngo.pl (dostęp: 25.07.2018 r.).
- Karta zasad działania organizacji pozarządowych, www.ofop.eu (dostęp: 13.03.2018 r.).
- Karta zasad organizacji monitorujących działalność administracji publicznej, www.watchdogportal.pl (dostęp: 13.03.2018 r.).
- Komitet Helsiński w Polsce, www.hfhr.pl (dostęp: 25.07.2018 r.).
- LinkedIn, www.linkedin.com (dostęp: 25.04.2018 r.).
- Litygacja strategiczna*, www.archiwum.watchdogportal.pl (dostęp: 19.06.2015 r.).
- Macrae J., *NGOs: Has the ‘N’ gone missing?*, www.redcross.int (dostęp: 30.05.2018 r.).
- Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, Warszawa 2012, www.ekonomiaspoleczna.gov.pl (dostęp: 26.05.2018 r.).
- Mróz M., *Czym jest skuteczność, a czym efektywność działań*, www.4pm.pl z dn. 2.09.2013 (dostęp: 20.06.2015 r.).
- My Society, www.mysociety.org (dostęp: 10.06.2018 r.).

- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, www.ncbr.gov.pl (dostęp: 10.06.2018 r.).
- Narodowy Instytut Wolności, www.niw.gov.pl (dostęp: 30.05.2018 r.).
- Norweski Mechanizm Finansowy, www.eeagrants.org (dostęp: 9.06.2018 r.).
- OPP – obowiązki i przywileje, www.ekonomiaspoleczna.gov.pl (dostęp: 6.03.2018 r.).
- OPP – uzyskanie statusu, www.ekonomiaspoleczna.gov.pl (dostęp: 6.03.2018 r.).
- Poznaj licencję Creative Commons, www.creativecommons.pl (dostęp: 17.03.2018 r.).
- Pozyskiwanie billingów naruszyło dobra osobiste dziennikarza*, www.hfhr.pl z dn. 26.04.2012 (dostęp: 19.06.2015 r.).
- Statut – jaką rolę pełni, jak go zmienić?*, www.poradnik.ngo.pl (dostęp: 6.03.2018 r.).
- Sunlight Foundation, www.sunlightfoundation.com (dostęp: 10.06.2018 r.).
- Wykorzystanie funduszy europejskich, www.fakty.ngo.pl (dostęp: 26.05.2018 r.).

Spis tabel

1. Zmienne agencji i ich wpływ na wybór rodzaju kontraktu	50
2. Ogólny zarys metodyki badawczej wraz z harmonogramem	89
3. Instytucje grantodawcze oraz programy poddane analizie <i>desk research</i>	95
4. Pytania badawcze i sposób ich weryfikacji na drugim i trzecim etapie badań	117
5. Operacjonalizacja pojęcia rozliczalności	122
6. Operacjonalizacja pojęcia rzetelności	123
7. Operacjonalizacja pojęcia niezależności	124
8. Klucz kategoryzacyjny – ogólny zarys	129
9. Definicje przyjętych jednostek analizy w ramach badania treści stron internetowych	130
10. Charakterystyka stron internetowych pod względem stosowania zasady rozliczalności	202
11. Modelowe ujęcie sytuacji wysokiego ryzyka wystąpienia konfliktu interesów	235

Spis wykresów

1. Relacja między organizacją strażniczą a organizacją rzeczniczą i wszystkimi organizacjami pozarządowymi	35
2. Model idealny skutecznej organizacji strażniczej (1)	81
3. Model idealny skutecznej organizacji strażniczej (2)	83
4. Składniki przykładowej skutecznej organizacji strażniczej (SOS)	86
5. Podejście idiograficzne i podejście nomotetyczne w naukach społecznych	88
6. Liczba organizacji pod względem wielkości ich siedzib zarejestrowanych w KRS	107
7. Wiek organizacji (stan na 2018 r.)	108
8. Odsetek organizacji non profit według działań związanych ze sprawozdaniami z działalności w 2015 r.	205
9. Struktura przychodów sektora	214

Spis ilustracji

1. Nieruchoma stopka w portalu www.mamprawowiedziec.pl prowadzonym przez stowarzyszenie „61”	136
2. Stopka na dole tekstu raportu wydawanego co roku przez Grupę Zagranica	137
3. Infografika autorstwa Stowarzyszenia Akcja Miasto i Towarzystwa Upiększania Miasta Wrocławia	138
4. Sposób rozmieszczenia treści na stronie internetowej Fundacji My Pacjenci	139
5. Fragment infografiki „W jakim szpitalu chcielibyśmy się leczyć?” autorstwa Fundacji My Pacjenci	140
6. Zrzut ekranu strony głównej portalu Fundacji Projekt: Polska	144
7. Zrzut ekranu strony internetowej fundacji INPRIS	145
8. Zrzut ekranu strony internetowej Fundacji Court Watch Polska	147
9. Zrzut ekranu strony internetowej Fundacji Kupuj Odpowiedzialnie	151
10. Zrzut ekranu strony internetowej stowarzyszenia Kampania Przeciw Homofobii	152
11. Źródła przychodu najczęściej wykorzystywane przez organizacje pozarządowe w 2014 r.	215
12. Problemy organizacji	217

Aneks

Kwestionariusz wywiadu „Ocena funkcjonowania organizacji strażniczych w Polsce”

Dzień dobry.

Serdecznie dziękuję, że zgodzili się państwo wziąć udział w badaniu. Wywiad jest nagrywany i potrwa od ok. 40 do 60 minut. Celem badania, w którym biorą państwo udział, jest poznanie opinii działaczy pozarządowych na temat funkcjonowania organizacji strażniczej, w której działają. Organizatorem jest Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK w Toruniu. Koordynatorką jest Ewelina Wojciechowska.

Na początku wywiadu będę chciała dowiedzieć się więcej ogólnych informacji o organizacji, w której państwo działają. Następnie przejdę do bardziej szczegółowych pytań odnośnie do różnych aspektów funkcjonowania państwa organizacji. Na koniec, jeśli wystarczy nam czasu, będę chciała poznać państwa opinie na temat całego środowiska strażniczego w Polsce, aby mieć szerszy obraz tego, co badam.

W rozmowie będę się posługiwała pojęciem organizacji strażniczej lub *watchdog*. Według mnie organizacja strażnicza (*watchdog organization*) jest to organizacja pozarządowa, która specjalizuje się w sprawowaniu kontroli obywatelskiej nad podmiotami władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, dążąc do systemowych zmian w funkcjonowaniu instytucji państwa.

Państwa organizacja spełnia kryteria organizacji strażniczej, które sobie założyłam. Dlatego przeprowadzam z państwem ten wywiad.

Czy mają państwo do mnie jakieś pytania na tym etapie?

Czy mogę przejść do zadawania pytań?

Jestem zmuszona zapytać, czy wyrażają państwo zgodę na nagrywanie rozmowy. Ze swojej strony gwarantuję poufność i anonimowość. To oznacza, że pełny zapis rozmowy będzie tylko i wyłącznie do mojej dyspozycji, a w razie publikacji poszczególnych cytatów będą one podpisywane w taki sposób, aby niemożliwe było ustalenie państwa danych personalnych ani nazwy organizacji.

Część I. Wprowadzenie

Proszę, odpowiadając na pytania, kierować się osobistym zdaniem na temat poruszanych aspektów.

1. Od jak dawna organizacja, w której państwo działają, zajmuje się działaniami strażniczymi?
2. Czy jest to główny element misji organizacji czy rodzaj działalności dodatkowej?
3. Jakie metody wykorzystują państwo w działaniach strażniczych?
4. Czy działalność strażnicza jest prowadzona w sposób ciągły, projektowy, czy tylko okazyjny w zależności od potrzeb?

Część II. Rzetelność

1. Jakie doświadczenie mają osoby pracujące przy realizacji projektów strażniczych?
2. Czy korzystają państwo z opracowanej metodologii?
3. Na ile użyteczne dla odbiorców są państwa projekty strażnicze?
4. Z jakich źródeł czerpią państwo informacje?
5. Czy informacje są podawane/publikowane w sposób czytelny dla docelowej grupy odbiorców?
6. Czy są one podawane w sposób dla nich zrozumiały?

Część III. Rozliczalność

1. Chciałabym zapytać teraz o państwa stosunek do zasady jawności. Interesuje mnie, czy publikują państwo na swojej stronie internetowej:
 - dane rejestrowe organizacji, statut, aktualny adres, oficjalne dane kontaktowe;
 - szczegółowe informacje o realizowanych projektach strażniczych, w tym bezpośredni kontakt do osób zajmujących się działaniami strażniczymi (e-mail/telefon);
 - wszystkie dotychczasowe sprawozdania merytoryczne i finansowe;
 - dane liczbowe dotyczące źródeł finansowania organizacji;
 - dane liczbowe dotyczące źródeł finansowania projektów strażniczych.

Część IV. Niezależność

1. Czy w ciągu ostatnich dwóch lat zdarzyło się, że projekt strażniczy był finansowany przez instytucję/osobę przez państwa kontrolowaną?
2. Czy w ciągu ostatnich dwóch lat zdarzyło się, że państwa darczyńca/sponsor/partner wpływał na działania organizacji w zakresie projektów strażniczych?
3. Jakie są państwa główne źródła finansowania?
 - Jaki mniej więcej procent wszystkich źródeł stanowią pieniądze pochodzące od instytucji publicznych?
 - Czy osoby działające w organizacji są jednocześnie pracownikami tej instytucji lub są z nimi spokrewnione?
4. Czy organizacja jest finansowana w sposób ciągły (ma stałe przepływy finansowe)?
5. Czy współpracują państwo z partiami politycznymi lub młodzieżówkami partyjnymi?
 - Czy pracownicy organizacji należą jednocześnie do partii politycznych lub młodzieżówek partyjnych?

Część V. Pytania o kondycję watchdogów w Polsce (część nieobligatoryjna)

Teraz na zakończenie chciałabym porozmawiać o państwa ogólnym spojrzeniu na sektor organizacji pozarządowych, które zajmują się m.in. strażnictwem. Generalnie badania w Polsce pokazują, że sektor pozarządowy jest w fazie rozwoju. Z roku na rok liczba fundacji i stowarzyszeń rośnie, powstają też nowe trendy w tej dziedzinie, jak np. zakładanie spółdzielni socjalnych, przedsiębiorstw społecznych czy tzw. lokalnych grup działania. Opinie na ten temat są oczywiście podzielone. Jedni chwalą Polaków za ich spory wkład w budowę społeczeństwa obywatelskiego po 1990 r., zwłaszcza gdy porównujemy się do innych państw byłego bloku wschodniego. Drudzy patrzą krytycznie na nasz sektor pozarządowy i nazywają go tzw. trzecim światem. To określenie sugeruje, że jesteśmy niezbyt dobrze rozwinięci i trochę w tym jeszcze nieudolni.

1. Gdyby państwo mogli teraz spojrzeć z dystansu na organizacje pozarządowe, które m.in. sprawują kontrolę obywatelską nad podmiotami władzy, to jak oceniliby państwo obecny stan rozwoju watchdogów w Polsce? Czy rozwijają się one dosyć prężnie, w miarę jednostajnie, czy może zbyt wolno?
 - Co państwa zdaniem sprzyja ich rozwojowi?
 - Jakie są trzy największe bariery rozwoju watchdogów w Polsce?
2. Jakimi zasadami lub wartościami powinna kierować się organizacja strażnicza?
3. Czy państwa zdaniem watchdogi są skuteczne w wypełnianiu swojej misji?
4. Na co szczególnie muszą kłaść nacisk organizacje strażnicze, aby osiągać lepsze efekty swoich działań?

To już wszystkie pytania, które miałam przygotowane. Dziękuję za udział w badaniu i poświęcony czas.

Autorka w bardzo interesujący sposób scharakteryzowała znaczenie organizacji strażniczych (...). Poza tym podkreśliła w książce znaczenie partycypacji obywatelskiej, co wpisuje się w trend badań nad aktywnością obywatelską. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że o ile partycypacja wyborcza jest kwestią szeroko omawianą zarówno przez naukowców, jak i publicystów, o tyle partycypacja pozawyborcza należy do sfer cały czas nieodkrytych. Związane to jest z dynamicznym rozwojem różnych jej form – protestów, listów otwartych, komentarzy i forów internetowych, a wreszcie kontroli działań instytucji publicznych. Można stwierdzić także, że Autorka w sposób interesujący nawiązała do trendu badań nad nieufnością demokratyczną. Jej idealnym przykładem jest właśnie działalność organizacji strażniczych (...).

z recenzji dr hab. Danuty Pleckiej

ISBN 978-83-963801-8-0

