

Jerzy BABIAK

Poznań

Organizacje pozarządowe we współczesnym społeczeństwie obywatelskim

1. Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego

Rozpatrując kwestie funkcjonowania organizacji pozarządowych warto przyjrzeć się idei społeczeństwa obywatelskiego stanowiącego obszar ich działalności. Pojęcie to liczy sobie długą historię sięgającą starożytności¹. Odnosząc się do współczesności można zauważyć, iż po okresie spadku zainteresowania ideą w latach 60. i 70. XX w., przeżywa ona obecnie swój renesans, którego początki upatruje się w przemianach ustrojowych przełomu lat 80. i 90., jakie miały miejsce w Europie Środkowo-Wschodniej. W procesach transformacji stanowiła ona niejako wyraz potrzeby uniezależnienia się obywateli od silnego wpływu państwa i wskazywała na przesunięcie akcentu w kierunku samoorganizacji społeczeństwa. Jak zauważa M. Barański *w tym okresie koncepcja społeczeństwa obywatelskiego funkcjonuje, jako system zasad organizacji niezależnego od państwa życia zbiorowego (regulowanego przez zasadę wolnego rynku) oraz jako otwarta krytyka w pełni uzależnionego od państwa społeczeństwa realnego socjalizmu*².

Mimo, iż brakuje jednoznacznej definicji pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, to jednak można wśród nich odnaleźć część wspólną wskazującą, iż jest to element, autonomicznej względem państwa, przestrzeni społecznej zorganizowanej na zasadzie dobrowolności zrzeszenia współdziałających jednostek³. Stanowiąc wyraz samoorganizacji społeczeństwa, jego elementy ulokowane są poza strukturami państwa, jednakże nie w oderwaniu od nich. Często podkreśla się także wiążący wymiar społeczeństwa obywatelskiego, który stanowi niejako pomost między jednostką, społeczeństwem a administracją rządową. W. Osiatyński w *Rzeczpospolitej obywateli* uwzględnia jeszcze jeden element uczestniczący w tej relacji, tj. wolny

¹ Termin „społeczeństwo obywatelskie” można odnaleźć już w pismach Arystotelesa, który uważany jest za jego twórcę. Jednakże za ojców samej idei uznawani są filozofowie oświeceniowi: J. Lock oraz J. J. Rousseau. Wypracowana przez nich koncepcja państwa opierała się na teorii umowy społecznej i przekonaniu, że jednostkom przysługuje naturalne prawo do tworzenia społeczności składających się z wolnych i równych obywateli. Kontynuatorami ich myśli byli J. S. Mill oraz G. F. Hegel. W XIX w. idea społeczeństwa obywatelskiego przeciwstawianego strukturom państwowym stała się niezwykle popularna. Powstające wówczas liczne niezależne od państwa organizacje miały na celu zaspokoić najpilniejsze potrzeby społeczne. Po II wojnie światowej, w szczególności w latach 60. i 70. można zauważyć wyraźne odejście od tej koncepcji, którą jak argumentowano, trudno było pogodzić z nową wizją społeczeństwa przemysłowego. Idea społeczeństwa obywatelskiego zaczęła się odradzać dopiero w latach 80. wraz z przemianami ustrojowymi w Europie Środkowo-Wschodniej. Por. K. Kietlińska, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa 2010, s. 13–14.

² M. Barański, *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, <http://www.ngo.us.edu.pl>, z dnia 25 marca 2011.

³ A. Antoszewski, *Społeczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, w: *Studia z teorii polityki*, red. A. Czajkowski, L. Sobkowiak, t. 3, Wyd. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2000, s. 9.

rynek. Wskazuje także, że celem prowadzonego w tej przestrzeni dialogu społecznego jest wypracowanie rozwiązań możliwie najlepszych dla dobra wspólnego⁴.

Tradycyjnie w demokratycznych społeczeństwach wyróżnia się trzy obszary ludzkiej działalności. Pierwszy dotyczy administracji rządowej i samorządowej, drugi sektor obejmuje działalność prowadzoną dla zysku i wreszcie w ramach trzeciego działają wszelkiego rodzaju organizacje pozarządowe (*non-governmental organization* – NGO). Opierają się one w głównej mierze na pracy wolontariuszy, a zakres ich działalności jest niezmiernie rozległy poczynając od sportu, kultury, edukacji poprzez działalność w obszarze rekreacji i hobby na pracy z grupami ludzi wykluczonych społecznie kończąc.

2. Rozwój organizacji pozarządowych w Polsce

W Polsce dla określenia organizacji pozarządowych, poza coraz popularniejszym pojęciem NGO, stosuje się również szereg bliskich znaczeniowo nazw. Dla podkreślenia głównych obszarów ich działania, tj. ochrona zdrowia, pomoc społeczna, działalność charytatywna i edukacyjna, często stosuje się wobec nich określenia organizacje społeczne czy też użyteczności publicznej. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r.⁵ wprowadziła zaś pojęcie organizacji pożytku publicznego. Mimo, że organizacje pozarządowe nie są nastawione na osiąganie zysku, co w zasadniczy sposób odróżnia je od sektora drugiego, to jednak nie jest to zabronione, pod warunkiem, że wypracowane zyski przeznaczone zostaną na dalszy ich rozwój.

Dokonując klasyfikacji obszarów działania organizacji pozarządowych można wyróżnić następujące ich typy:

- organizacje samopomocy – działają na rzecz swoich członków;
- organizacje opiekuńcze – świadczą usługi dla wszystkich, którzy tego potrzebują lub dla określonej kategorii osób;
- organizacje przedstawicielskie – reprezentują interesy jakiejś społeczności;
- organizacje hobbyistyczno-rekreacyjne – grupy osób zainteresowanych określoną sferą działalności;
- organizacje zadaniowe – często wykonują funkcje zlecone przez władze;
- organizacje mniejszości – reprezentujące interesy grup mniejszościowych na przykład religijnych, wyznaniowych, narodowościowych;
- organizacje „tradycyjne” – o szerokiej formule działalności, jak i osób, na rzecz których działają;
- organizacje tworzone *ad hoc* – powstają dla przeprowadzenia określonej akcji⁶.

Definicję organizacji pozarządowej w prawie polskim podaje wspomniana już ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W myśl jej ustaleń *organizacjami pozarządowymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i nie działające w celu osiągnięcia zysku, osoby prywatne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej*

⁴ W. Osiatyński, *Rzeczpospolita obywateli*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2004.

⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, Nr 96 poz. 873 ze zm.

⁶ Z. Lisiecki, *Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym*, Fundusz Współpracy, Warszawa 1994, s. 5.

utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia⁷. Należy zauważyć, iż powyższa definicja nie obejmuje partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych oraz fundacji, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, a także fundacji utworzonych przez partie polityczne lub kluby sportowe⁸. Wspomniana norma prawna szczegółowo określa sferę działań publicznych organizacji pozarządowych w poszczególnych dziedzinach, a zwłaszcza w zakresie pomocy społecznej, działalności charytatywnej, tradycji narodowej, promocji zdrowia, zatrudnienia, ekologii, na rzecz rozwoju nauki, edukacji, kultury i sztuki, a także działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych⁹. Można stwierdzić, iż ustawodawca przyjmując tak szeroki zakres działalności organizacji pozarządowych zamierzał z jednej strony pobudzić społeczeństwo do tworzenia społeczności lokalnych, natomiast z drugiej wypełnić lukę, która istniała między obywatelem a organami państwa¹⁰.

Po II wojnie światowej sektor pozarządowy nie miał zarówno politycznych, jak i prawnych warunków dla działalności. Początki zmian w tym zakresie należy wiązać z 1984 r., kiedy to uchwalono ustawę o fundacjach¹¹. W realiach poprzedniego ustroju liczba nowo tworzonych podmiotów w postaci organizacji pozarządowych (fundacji) była jednak zdecydowanie niewielka. Wpływ państwa na ich funkcjonowanie był natomiast relatywnie bardzo silny. W rezultacie w ciągu pierwszych lat po uchwaleniu ustawy, nie odnotowano istotnego wzrostu powstawania organizacji trzeciego sektora. Liczba zarejestrowanych podmiotów w okresie 5 lat (od 1984 do 1989 roku) wyniosła zaledwie 287.

Tabela 1

Liczba rejestrowanych fundacji w Polsce w latach 1984–1989

Liczba	Lata	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Łącznie
	A. Liczba zarejestrowanych fundacji na koniec roku	3	9	21	48	99	287	
B. W każdym roku liczba nowych fundacji (rok następny – rok poprzedni)	3	6	12	27	51	188	287	

Źródło: Raport NIK z 1992 roku na temat fundacji, www.osektorze.ngo.pl, z dnia 25 marca 2011.

Dynamiczny rozwój organizacji pozarządowych obserwujemy po przemianach ustrojowych w roku 1989 (patrz wykres 1).

⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, op. cit.

⁸ Ibidem.

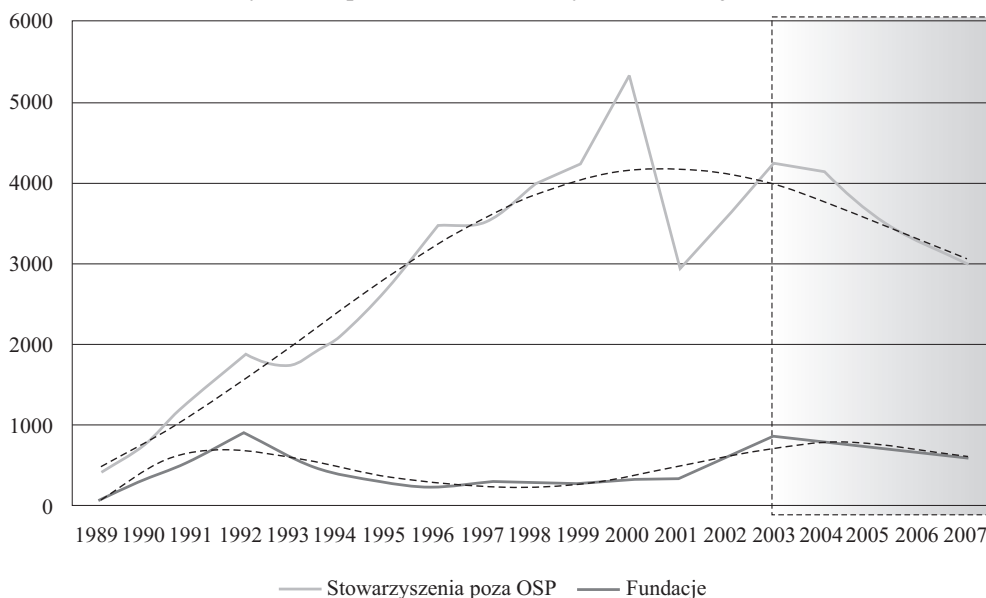
⁹ Ibidem.

¹⁰ W Polsce podstawowymi formami prawnymi prowadzenia działalności społecznej są fundacje i stowarzyszenia. Prawo polskie stanowi, iż fundacja to organizacja ustanowiona dla celów społecznie lub gospodarczo użytecznych takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami. Stowarzyszenie jest to dobrowolne, trwałe zrzeszenie, które nie powstaje dla zysku. Drugą formą stowarzyszenia jest stowarzyszenie zwykłe, które nie posiada osobowości prawnej. Patrz szerzej: *Rola organizacji pozarządowych w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Doświadczenia i wyzwania*, red. J. Babiak, W. Sługocki, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009.

¹¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz. U. 1984, Nr 21, poz. 97.

Wykres 1. Liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowych (REGON)

Roczna dynamika powstawania stowarzyszeń i fundacji, REGON



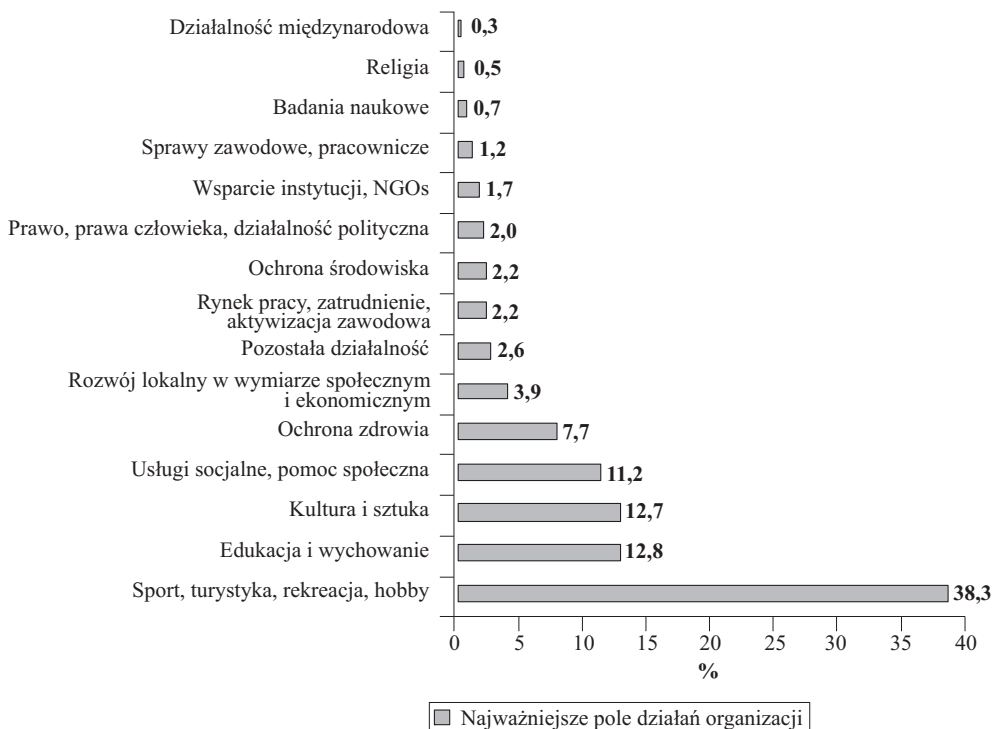
Źródło: M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, s. 21.

Szczególnie dynamiczny rozwój rejestracji organizacji pozarządowych obserwujemy po 1989 r. Ilościowy ich szczyt przypada na 2000 r. (ponad 5 tys.). W następnym roku odnotowano znaczny spadek do poziomu poniżej 3 tys., po czym ich liczba ponownie zaczęła wzrastać. Jednakże od 2003 r. obserwuje się już permanentny spadek liczby nowo rejestrowanych NGO. Wśród przyczyn takiego stanu należy wymienić przede wszystkim poprawę sytuacji na rynku pracy i spadek bezrobocia. Równie istotnym czynnikiem wydaje się emigracja młodych, aktywnych ludzi, którzy potencjalnie mogliby się przyczynić do rozwoju sektora NGO. Z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor („Wolontariat, filantropia i 1%-raport z badań 2007”, „Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego 2007”) wynika, że w Polsce spada zaangażowanie obywateli w działalność społeczną. Jest mniej wolontariuszy (ich procent wśród dorosłych Polaków spadł z 21,9% w 2006 roku do 13,2% w roku 2007), mniej członków organizacji (22,4% Polaków w 2006 roku i 13,2% w roku 2007), coraz mniej osób bez wynagrodzenia pracuje dla swojej społeczności lokalnej. W malejącej liczbie nowo powstałych organizacji odzwierciedla się więc również ten niepokojący, społeczny trend¹².

Z rejestru podmiotów gospodarki narodowej REGON wynika, że wedle danych na dzień 1 września 2009 r. było zarejestrowanych w nim 64,5 tys. stowarzyszeń (nie licząc Ochotniczych Straży Pożarnych) oraz 10,1 tys. fundacji¹³.

¹² <http://civicpedia.ngo.pl/ngo/377031.html>, z dnia 25 marca 2011.

¹³ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych...*, op. cit., s. 4. Nie oznacza to, że wszystkie aktualnie funkcjonują, gdyż nie wymaga się wyrejestrowania niedziałającej już organizacji. Liczbę aktywnie działających organizacji szacuje się na 60–75%, co stanowi 40–50 tys. podmiotów.

Wykres 2. Główne obszary działań organizacji pozarządowych¹⁴

Źródło: M. Gumkowska, J. Herbst, *Najważniejsze pytania – podstawowe fakty. Polski sektor pozarządowy 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, s. 13.

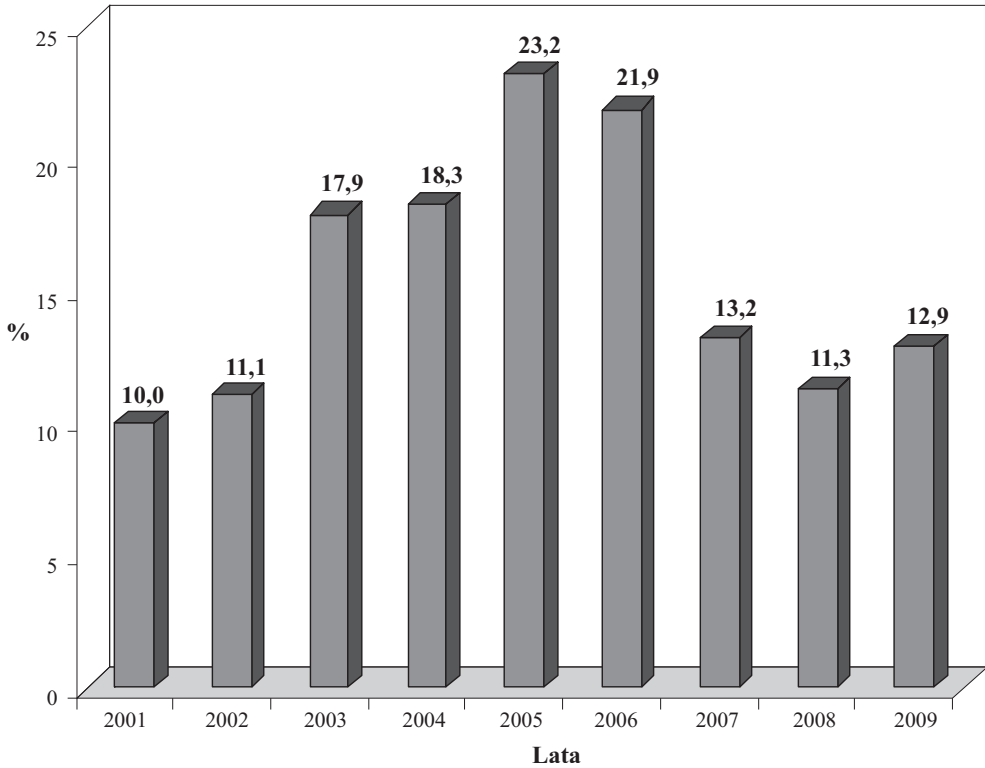
Wśród głównych obszarów działalności organizacji pozarządowych należy wymienić sport, rekreację, turystykę lub hobby (stanowią 38,3% wszystkich organizacji pozarządowych w Polsce). Na kolejnych miejscach znajduje się działalność w sferach: edukacji i wychowania; kultury i sztuki; usług socjalnych i pomocy społecznej; ochrony zdrowia. Rozwój lokalny w wymiarze społecznym i materialnym uplasował się dopiero na szóstym miejscu, co świadczy o tym, że niewiele organizacji definiuje tę działalność jako główną. Należy natomiast zauważyć, iż w przeprowadzonym badaniu jako podstawowe pole działania najmniej wskazano na religię oraz działalność międzynarodową¹⁵.

Niepokojącym jest, iż od kilku lat ustawnie spada zaangażowanie Polaków w działalność wolontariacką. Tymczasem aż 44% organizacji pozarządowych deklaruje, że korzysta ze wsparcia wolontariuszy niebędących ich członkami¹⁶.

¹⁴ Wśród organizacji, które wskazały jedno, główne pole działania (87% ogółu organizacji).

¹⁵ Badanie „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2006” zostało zrealizowane na losowej, reprezentatywnej próbie 104 316 organizacji pozarządowych (stowarzyszeń i fundacji), jako część projektu badawczego „Kondycja sektora ekonomii społecznej w Polsce 2006”. Badanie realizowało Centrum Badania Opinii Społecznej między połową kwietnia a połową sierpnia 2006 r. w trakcie bezpośredniego wywiadu ankietowego.

¹⁶ M. Gumkowska, J. Herbst, *Najważniejsze pytania...*, op. cit., publikacja przygotowana na podstawie danych z badania przeprowadzonego na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 1700 organizacji pozarządowych w pierwszym kwartale 2008 roku przez ankieterów firmy PBS DGA.

Wykres 3. Procent wolontariuszy wśród dorosłych Polaków¹⁷

Źródło: <http://civicpedia.ngo.pl>, z dnia 29.01.2010.

Z danych Stowarzyszenia Klon/Jawor wynika, że w 2009 r. 12,9%, co stanowi 3,8 mln Polaków zadeklarowało, że w ciągu minionych 12 miesięcy pracowali w organizacji społecznej lub grupie nieformalnej. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił niewielki w tym zakresie wzrost, jednakże jest on daleki od wyników z lat 2005–2006, kiedy ponad 20% Polaków przyznawało się do pracy w sektorze NGO. M. Gumkowska, socjolożka zajmująca się organizacjami pozarządowymi w Stowarzyszeniu Klon/Jawor, komentując wyniki badań podkreśla, że obserwowany kryzys organizacji pozarządowych w Polsce wiąże się z brakiem w społeczeństwie tak silnej tradycji, jak choćby w krajach anglosaskich. Ponadto nie ulega wątpliwości, że przyczyniła się do tego również przymusowa praca w „czynnie społecznym” powszechna w poprzednim ustroju. Dodatkowo brakuje w tym zakresie odpowiedniej edukacji konsekwentnie prowadzonej od najmłodszych lat. Należy jednak zauważyć, iż w tym ostatnim obszarze można dostrzec pozytywne zmiany, gdyż jak wskazują najnowsze badania, najwięcej wolontariuszy jest właśnie wśród ludzi młodych, uczniów i studentów¹⁸.

¹⁷ Na podstawie badania Stowarzyszenia Klon/Jawor prowadzonego we współpracy z Millward Brown SMG KRC oraz centrum Wolontariatu od 2001 r. Dane dotyczące 2009 r. zostały zebrane w listopadzie na reprezentatywnej próbie 1002 Polaków powyżej 15 roku życia.

¹⁸ <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/499773.html>, z dnia 25 marca 2011.

3. Organizacje pozarządowe w Unii Europejskiej

W Unii Europejskiej podstawy funkcjonowania organizacji pozarządowych stworzył Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE)¹⁹. Mimo, że sam akt nie wymienia wprost pojęcia organizacji pozarządowych, to jednak stanowi merytoryczną podstawę ich działalności podkreślając ich rolę. W Traktacie stwierdza się, iż *Komisja ma zadanie popierania konsultacji między partnerami społecznymi na poziomie wspólnotowym i podejmuje wszelkie właściwe środki w celu ułatwienia ich dialogu, zapewniając stronom zrównoważone wsparcie*²⁰. Problematyce trzeciego sektora poświęcony jest również artykuł 257 TWE. Na jego mocy powołano Komitet Ekonomiczno-Społeczny stanowiący organ doradczy. W myśl wprowadzonych przez Traktat z Nicei zmian w artykule, Komitet składa się z przedstawicieli różnych gospodarczych i społecznych grup zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Kwestie funkcjonowania organizacji pozarządowych poruszone zostały również w dwóch deklaracjach:

- deklaracji nr 23 w sprawie współpracy ze stowarzyszeniami charytatywnymi dołączonej do Traktatu z Maastricht;
- deklaracji nr 38 w sprawie wolontariatu dołączonej do Traktatu Amsterdamskiego²¹.

Komisja Europejska w rozpatrywanym obszarze działalności wydała dwa istotne dokumenty. Należą do nich: dokument Promowanie organizacji społecznych i fundacji w Europie z 6 czerwca 1997 r.²² oraz Komisja Europejska i organizacje pozarządowe: umacnianie partnerstwa z 18 stycznia 2000 r.²³ Rola organizacji pozarządowych w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego została dostrzeżona również w opiniach Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego²⁴ oraz Białej Księdze przygotowanej przez Komisję Europejską²⁵.

Także Komitet Ministrów wystosował do państw członkowskich zalecenia dotyczące podstawowych zasad funkcjonowania organizacji pozarządowych, w których wskazuje, iż:

- organizacje pozarządowe powinny korzystać z prawa do wolności słowa oraz wszystkich pozostałych praw i wolności gwarantowanych powszechnie i w skali regionalnej, które mają zastosowanie do tych organizacji;
- organizacje pozarządowe nie powinny podlegać zwierzchności władz publicznych;
- organizacje pozarządowe posiadające osobowość prawną powinny korzystać z tych samych uprawnień, jakie zwykle otrzymują inne osoby prawne i powinny być objęte zobowiązaniami i sankcjami wynikającymi z prawa administracyjnego, cywilnego i karnego, które zwykle odnoszą się do osób prawnych;
- ramy prawne, podatkowe mające zastosowanie do organizacji pozarządowych powinny sprzyjać ich powstawaniu i ciągłości działania;

¹⁹ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz. U. C 321E z 29.12.2006.

²⁰ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, art. 138.

²¹ Opracowano na podstawie: www.ngo.pozytek.gov, z dnia 24 marca 2011.

²² Promoting the role of Voluntary organizations and Foundations in Europe, COM/97/0241 final.

²³ The Commission and non-governmental organizations: building a stronger partnership, COM (2000)11 final, January 18, 2000.

²⁴ Patrz: Opinion of the European Economic and Social Committee on European Governance – a White Paper – Ref.: CES 357/2002 – 20 March 2002; Organised civil society and European governance: the Committee's contribution to the drafting of the White Paper – Ref.: CES 535/2001 – 25 April 2001; The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership – Ref.: CES 811/2000 – 13 July 2000; The role and contribution of civil society organizations in the building of Europe – Ref.: CES 851/99 – 22 September 1999; Voluntary Organizations and Foundations in Europe – Ref.: CES 118/98 – 28 January 1998 Cooperation with charitable associations as economic and social partners in the field of social welfare – Ref.: CES 1398/97 – 10 December 1997.

²⁵ White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final.

- organizacje pozarządowe nie powinny rozdzielać między swoich członków lub założycieli żadnych zysków, które mogą pochodzić z ich działalności, ale mogą wykorzystywać ją dla potrzeb realizacji swoich celów;
- działania lub zaniechania władz publicznych dotyczące danej organizacji pozarządowej powinny podlegać kontroli administracyjnej i zaskarżeniu przez tę organizację przed niezależnym i bezstronnym sądem posiadającym pełną jurysdykcję²⁶.

W Unii Europejskiej organizacje pozarządowe powiązane są z reguły w sieci wzajemnych kontaktów, tworząc w ten sposób organizacje parasolowe, tzw. platformy wspólnych działań lub też fora dyskusji. Wśród organizacji mających swe przedstawicielstwa w Brukseli można wyróżnić pięć rodzajów organizacji pozarządowych:

- organizacje działające w dziedzinie ochrony środowiska, koordynowane przez organizację parasolową Green G8;
- organizacje o charakterze społecznym, koordynowane przez Platformę Społeczną (Platform of European Social NGOs);
- organizacje działające w dziedzinie rozwoju, koordynowane przez Komitet Łącznikowy Organizacji Pozarządowych na rzecz Rozwoju (Liaison Committee of Development NGOs);
- organizacje zajmujące się ochroną praw człowieka, regularnie spotykające się na posiedzeniach Grupy Konwentowej ds. Praw Człowieka (Human Rights contact group) organizowanych przez Amnesty International, FIDH (Fédération Internationale des Droits de l'Homme) oraz Human Rights Watch;
- Stałe Forum Społeczeństwa Obywatelskiego (Permanent Civil Society Forum)²⁷.

Organizacje pozarządowe są ważnym elementem przestrzeni publicznej. Stanowią wyraz samoorganizacji społeczeństw będąc zarazem wyznacznikiem poziomu funkcjonowania państwa zgodnie z ideą społeczeństwa obywatelskiego. Na poziomie Unii Europejskiej są wyrazem opinii społecznej.

4. Rola organizacji pozarządowych w społeczności lokalnej

Podstawą wyodrębnienia społeczności lokalnych jest region geograficzny na tyle mały, by jego mieszkańcy się znali, posiadali wspólne zainteresowania, utożsamiali się z daną grupą i ze sobą współdziałali. Sama społeczność zasadza się zaś na wzajemnych kontaktach, wielowymiarowych sieciach powiązań, wspólnej tradycji. Taką społeczność wiąże też podobna sytuacja społeczna i podobne wynikające z niej problemy. Jej rozwój dokonuje się na poziomie wzmocnienia sieci relacji i wypracowania umiejętności, dzięki którym ludzie potrafią aktywnie wpływać na poprawę sytuacji danej społeczności²⁸.

W idei rozwoju lokalnego administracja publiczna winna mieć ograniczony bezpośredni wpływ na sytuację małych społeczności i podejmować działania dopiero wówczas, gdy zostaną wyczerpane zasoby jednostek niższego rzędu, czyli osób, rodzin, wszelkiego rodzaju organizacji w tym pozarządowych. Rozwój lokalny powinien opierać się na sile tkwiącej

²⁶ Zalecenie Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie, CM/Rec(2007)14 (Przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 10 października 2007 r. na 1006 posiedzeniu Zastępców Ministrów).

²⁷ A. Bartol, *Organizacje pozarządowe w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 9, s. 64.

²⁸ P. Jordan, *Jak rozwijać społeczności lokalne*, Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Samopomocowych, s. 2, http://www.odl.celodin.hu/cd/pl/pdf/1_3.pdf, z dnia. 25 marca 2011.

w samej społeczności. W tym celu tworzy się partnerstwa tylko w niewielkim stopniu zaszczające się na władzy samorządowej, w głównej mierze zaś na różnych podmiotach ściśle ze sobą współpracujących. Mogą nimi być przedstawiciele władzy szczebla terytorialnego czy też centralnego, lokalni przedsiębiorcy, powszechnie szanowani obywatele czy wreszcie organizacje pozarządowe²⁹.

Z najnowszych badań przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wynika, że najczęstszymi partnerami organizacji pozarządowych są przedstawiciele społeczności lokalnych, wśród których działają. Często lub co pewien czas kontaktuje się z tymi partnerami ok. 71% NGOs, choć warto zauważyć, że w stosunku do 2006 r. (85%) podobne deklaracje zgłasza znacznie mniej organizacji. Wśród tych partnerów najczęściej kontaktują się z przedstawicielami samorządu lokalnego na poziomie gminy lub powiatu (63%). Równie istotnymi partnerami są instytucje użyteczności publicznej takie jak szkoły, szpitale, muzea, z którymi kontaktuje się 58% NGOs. Z mediami lokalnym współpracuje 50%, zaś inne organizacje pozarządowe pod względem częstości kontaktów znalazły się dopiero za nimi (48%). Co ciekawe, ponad połowa organizacji nie kontaktuje się z innymi NGOs lub kontakty te są sporadyczne. Również terytorialny zasięg działania organizacji pozarządowych wskazuje na ścisłą współpracę ze społecznościami lokalnymi. Jedna na cztery organizacje deklaruje, że swoją pracą obejmuje najbliższe sąsiedztwo. Niespełna połowa (49,8%) działa w obrębie gminy lub powiatu. Do zasięgu ogólnokrajowego przyznaje się 33%. Tyle samo mówi o zasięgu regionu czy województwa³⁰.

5. Rola organizacji pozarządowych w Polsce na tle innych krajów

W zakresie rozwoju trzeciego sektora, Polska czerpać może z wieloletniej już tradycji krajów zachodnioeuropejskich, w których NGOs stanowią nie tylko siłę opiniotwórczą na poziomie krajowym, ale również na niższych szczeblach. Porównanie polskich organizacji pozarządowych z trzecim sektorem w innych krajach jest jednak niezwykle trudne z uwagi na różnice prawne, ekonomiczne i społeczne, a także brak ujednoliconej metodologii badań. Niemniej jednak pewien obraz poziomu funkcjonowania NGOs daje narzędzie stosowane przez USAID (*United States Agency for International Development*) tzw. „NGO Sustainability Index”. Wskaźnik ten służy do oceny stopnia rozwoju i zdolności przetrwania trzeciego sektora w Europie³¹. Indeks bada siedem poziomów funkcjonowania organizacji pozarządowych, które obejmują:

- środowisko prawne – dotyczy m.in. podstaw prawnych działania organizacji, swobody rejestracji, prawa i swobód przysługujących NGOs;
- zdolności organizacyjne – poziom organizacji, zarządzania, praca odpłatna vs. wolontariacka;
- opłacalność finansowa – prawne możliwości gromadzenia przez NGOs środków finansowych, umiejętności fundraisingowe organizacji;
- rzecznictwo – sposoby komunikowania przez NGOs żądań i opinii, możliwości wpływania na polityków i kształt polityki społecznej;
- świadczenie usług – rodzaje produktów i świadczonych usług, stosunek władz lokalnych i państwowych, możliwości uzyskania przez NGOs grantów, kontraktów;

²⁹ Ibidem, s. 6.

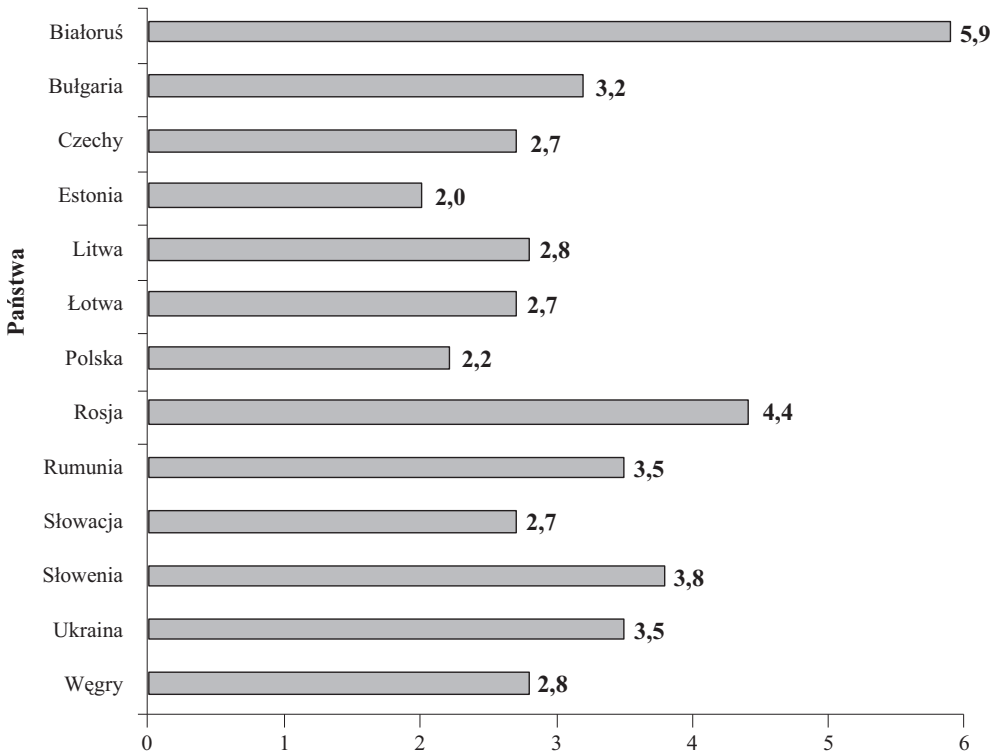
³⁰ M. Gumkowska, J. Herbst, *Najważniejsze pytania...*, op. cit.

³¹ Obejmuje także kraje leżące w Centralnej Azji i w regionie Kaukazu. W naszych rozważaniach ograniczamy się jednak tylko do krajów europejskich.

- infrastruktura – obecność sieci kontaktów, koalicji między NGOs, wymiana informacji, doświadczeń, obecność ośrodków wspierających NGOs, dostarczających informacje, oferujących szkolenia, doradztwo, wsparcie techniczne, poziom współpracy z mediami, władzami lokalnymi w kierunku realizacji wspólnych celów;
- wizerunek publiczny – obraz NGOs w mediach, ocena opinii publicznej, biznesu, władz lokalnych³².

Na tle krajów Europy Centralnej i Wschodniej oraz Rosji, Polska osiągnęła jeden z najwyższych wyników, tzn. jest na drugim miejscu zaraz po Estonii. Wynik 2,2 plasuje Polskę³³ w stadium konsolidacji, w których znajduje się nieco ponad połowa analizowanych państw. Najgorzej wypadła Białoruś, której wynik wskazuje, iż pod względem rozpatrywanego wskaźnika, znajduje się ona w stadium wczesnej transformacji. Pozostałe kraje oceniono jako będące w połowie procesu transformacji. Zaprezentowane na wykresie 4. dane wyraźnie wskazują, iż sektor pozarządowy najgorzej oceniony został w państwach, w których system demokratyczny jest nadal mało stabilny.

Wykres 4. Indeks poziomu rozwoju NGO w wybranych krajach, 2009 r.



Uwaga: W 7-stopniowej skali 7 oznacza najniższy stopień rozwoju, 1 najbardziej zaawansowany rozwój danego komponentu. Na podstawie wyników wyodrębniono 3 stadia rozwoju organizacji: konsolidacja (*consolidation*, punkty 1–3), w połowie transformacji (*mid-transition*, 3–5), wczesna transformacja (*transition*, 5–7).

Źródło: *The 2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, United States Agency for International Development, 13th Edition – June 2010.

³² <http://civicpedia.ngo.pl>, z dnia 24 marca 2011.

³³ W roku 2008 r. Polska uzyskała wynik identyczny.

Poddając analizie wyniki poszczególnych wymiarów, okazuje się, iż odzwierciedlają one wynik całkowity dla danego państwa. Na każdym z poziomów najlepiej wypadła Estonia, najgorzej zaś Białoruś.

Tabela 2

Indeks poziomu rozwoju NGO w wybranych krajach z podziałem na komponenty, 2009 r.

Państwa	Poszczególne komponenty						
	środowisko prawne	zdolności organizacyjne	opłacalność finansowa	rzecznictwo	świadczenie usług	infrastruktura	wizerunek publiczny
Białoruś	6,9	5,1	6,6	6,0	5,5	5,4	6,0
Bułgaria	2,0	4,3	4,4	2,6	3,2	3,1	3,0
Czechy	3,0	3,0	3,1	2,3	2,3	2,8	2,5
Estonia	1,7	2,3	2,4	1,8	2,3	1,6	1,9
Litwa	2,2	2,9	3,0	2,1	3,5	3,0	2,9
Łotwa	2,4	3,0	3,3	2,2	2,5	2,4	3,3
Polska	2,2	2,6	2,7	1,8	2,2	1,7	2,2
Rosja	4,8	4,3	4,7	4,1	4,2	3,9	4,7
Rumunia	3,5	3,5	4,2	3,4	3,1	3,2	3,7
Słowacja	2,8	3,0	3,3	2,6	2,5	2,3	2,4
Słowenia	3,5	3,9	4,4	3,8	3,5	3,7	3,8
Ukraina	3,6	3,6	4,2	2,8	3,3	3,5	3,8
Węgry	1,7	3,0	3,6	3,1	2,6	2,2	3,3

Uwaga: W 7-stopniowej skali 7 oznacza najniższy stopień rozwoju, 1 najbardziej zaawansowany rozwój danego komponentu. Na podstawie wyników wyodrębniono 3 stadia rozwoju organizacji: konsolidacja (*consolidation*, punkty 1–3), w połowie transformacji (*mid-transition*, 3–5), wczesna transformacja (*transition*, 5–7).

Źródło: *The 2009 NGO Sustainability Index...*, op. cit.

Polska natomiast na każdym z poziomów zajęła bardzo wysoką pozycję. W obszarze świadczenia usług uplasowała się na pierwszym miejscu z wynikiem 2,2. Najgorzej wypadła pod względem warunków prawnych – wraz z Litwą zajęła trzecie miejsce, jednakże należy zaznaczyć, że na poziomie liczbowym uzyskała tę samą notę, jak w przypadku komponentu poprzedniego. W pozostałych obszarach osiągnęła wyniki plasujące ją na drugiej pozycji, tuż za Estonią.

* * *

Organizacje pozarządowe stanowią ważny sektor sfery publicznej. Ze względu na szeroki obszar ich działalności, są istotnym uzupełnieniem i wsparciem działań centralnych i lokalnych władz państwowych na wielu poziomach. Nie sposób nie zwrócić uwagi na ich szczególne znaczenie w pracy ze społecznościami lokalnymi. Jako jednostki działające w ich najbliższym środowisku, dobrze orientują się w problemach i potrzebach danej społeczności, a tym samym potrafią efektywnie z nimi pracować. Ich rola jest nie do przecenienia, co znajduje wyraz w dokumentach Unii Europejskiej. Niepokojącym jest, iż w Polsce spada zainteresowanie pracą w ramach wolontariatu. Jako pozytywne należy jednak odczytać wysoką pozycję rozwoju polskich organizacji pozarządowych na tle trzeciego sektora państw Europy Wschodniej i Centralnej.

Summary

Non-Governmental Organizations (NGOs) are one of the indicators in the assessment of whether the state operates on the principles of a civic society. NGOs are also a crucial element of public life as they cover an extensive area of activity. At the level of local communities they effectively promote their development as organizations that are close to the citizens. In the European Union they are an expression of public opinion. After WWII both the political and legal circumstances in Poland did not favor their development. An observable improvement began during the transition period at the turn of the 1980s and 1990s. The number of NGOs considerably increased at that time. Although the number of newly registered NGOs has been consistently decreasing since 2003, as has Poles' interest in voluntary work, Polish NGOs are in quite good condition compared to their counterparts in other states of Central and Eastern Europe.