

Tomasz Piróg*

RUCH OBYWATELSKI W POLSCE – GENEZA, PROBLEMY, BADANIA

Refleksja na temat organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego nie należy do najprostszych. Po pierwsze, zderzamy się w niej z filozoficznymi oraz politologicznymi rozważaniami na temat roli obywatela w państwie i w społeczeństwie, które choć sięgają już czasów starożytnych, ciągle są twórczo rozwijane. Po drugie, pojawiają się rozważania na temat implementacji tej idei, co oznacza budowę konkretnych planów polityki społecznej i jej monitorowania z perspektywy skuteczności podejmowanych działań. Po trzecie, każde działanie społeczne może przyjąć formę ruchu społecznego, z własnymi wartościami, normami, wzorami działań – co wraz z analizą skuteczności polityki społecznej wskazuje na socjologiczną potrzebę analizy funkcjonowania organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego.

W artykule zajmę się opisem funkcjonowania organizacji pozarządowych w rozwiniętych krajach europejskich. Przedstawię międzynarodowy kontekst zjawiska wzrostu popularności ruchu obywatelskiego i omówię szczegółowo przypadek Polski. W tekście wskażę główne regulacje prawne dotyczące trzeciego sektora oraz źródła literaturowe i badawcze, cenne w dalszym zgłębianiu problematyki organizacji pozarządowych (*Non-Governmental Organisations* – NGO's).

Termin „społeczeństwo obywatelskie” od lat 80. XX wieku przeżywa swój wielki powrót nie tylko w krajach byłego bloku wschodniego, ale i we wszystkich rozwiniętych państwach demokratycznych. Swoisty renesans idei¹ ma swoje źródło w kryzysie instytucji państwa narodowego, który wynika zarówno z postępującej globalizacji, jak i z przejścia od czasów industrialnych do ery postindustrialnej, nazywanej często późną nowoczesnością².

Paradoksalnie dopiero kryzys instytucji państwa wymusił na nowo zainteresowanie się relacją między społeczeństwem, a mającymi służyć jego interesom, instytucjami publicznymi. Kryzys ten przekładał się na problemy legitymizacji władzy publicznej oraz na problemy społeczno-gospodarcze.

* Asystent, Wydział Humanistyczny AGH w Krakowie, tpirog@agh.edu.pl.

¹ J. Szacki, *Wstęp. Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*. [w:] J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec. Obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*. Kraków-Warszawa, Znak i Fund. Bato-rego, 1997, s. 5–62.

² A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość: „ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*. Warszawa, PWN, 2001.

1. MIEJSCE OBYWATELA WE WSPÓŁCZESNYM ŁADZIE SPOŁECZNYM OBYWATEL – SPOŁECZEŃSTWO – PAŃSTWO

Pierwszy element ma wydźwięk politologiczny. W wyniku modernizacji ludzie żyją na coraz wyższym poziomie, są lepiej wyedukowani i ich los zawodowy jest coraz mniej jednolity (zróżnicowanie biografii zawodowych). Ulrich Beck określa to zjawisko jako „efekt windy”³, czyli koniec społeczeństwa podzielonego na świadome swoich interesów klasy, gdzie duże grupy społeczne dzieliły podobny los i dotykały ich podobne problemy. Zachodzący efekt windy przekłada się na zróżnicowane potrzeby, które trudno zaspokoić w zestandaryzowany sposób, co powoduje indywidualizację ryzyka i problemów związanych z życiem w społeczeństwie będącym w ciągłym procesie modernizacji. Modernizacji, która przynosi ze sobą nowe wyzwania, prowokując do poszukiwania nowych metod zapewniania skuteczności osiągania głównych celów polityki społecznej, w tym stabilnego wzrostu jakości życia, utrzymania spójności społeczeństwa i unikania znaczących różnic w zabezpieczeniu od ryzyka wykluczenia społecznego.

Złożoność problemów społecznych, do rozwiązania których potrzeba konkretnej wiedzy, wymusza również konsultację z grupami społecznymi lepiej zorientowanymi w temacie od scentralizowanych władz publicznych. Działanie to ma na celu budowę dialogu obywatelskiego między państwem a obywatelami. W sferze instytucjonalnej zakłada ono decentralizację i implementację zasady pomocniczości. Problemem mogą okazać się ludzkie przyzwyczajenia, utrudniające współpracę obywateli z państwem oraz pomiędzy sobą, a także brak zaufania do instytucji publicznych i do współobywateli, brak utrwalonych wzorów współpracy oraz nieświadomość potrzeby współpracy wśród decydentów publicznych. Budowa nowego ładu społecznego opartego na dialogu może więc napotkać trudności również w sferze codziennych interakcji aktorów społecznych.

Społeczeństwo przemysłowe, klasowe, o zestandaryzowanych i w miarę jednolitych problemach dotyczących jednostki, również zawierało w sobie pierwiastek zachowań obywatelskich. Interesy ludzi były podobne i wyrażały się w konflikcie przemysłowym, który stopniowo ewoluował w stronę dialogu między pracownikami i pracodawcami, klasą posiadającą i pracującą. Konflikt ten ulegał instytucjonalizacji, wedle utrwalonych wzorów ustalano płace i warunki pracy w ramach umów zbiorowych. Państwo narodowe stało się gwarantem praw zarówno pracownika, jak i pracodawcy, starając się minimalizować skutki wahań koniunktury i zmian funkcjonowania gospodarki. Celem stało się godne zatrudnienie dla wszystkich ludzi, co w efekcie m.in. poprzez politykę interwencjonistyczną prowadziło do fikcyjnego zatrudnienia i zaburzenia procesów rynkowych. Państwo narodowe miało chronić obywateli przed zagrożeniami zewnętrznymi (Bodin), w swojej tradycji umowy społecznej bronić przed zagrożeniem agresji ze strony innych obywateli (Hobbes), a także powoli przejęło na siebie zadanie obrony jednostek przed biedą i wykluczeniem (państwo dobrobytu). To trzecie zadanie mogło być wykonane w sposób ubezpieczeniowy,

³ U. Beck, *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, WN Scholar, Warszawa 2004.

bez ingerencji w procesy rynkowe, lub też poprzez system redystrybucji i ingerencji państwa w rynek (np. stymulowanie zatrudnienia, świadczenia socjalne).

Protekcjonistyczne i paternalistyczne państwo zaczęło przejmować na siebie zadania polityki społecznej, które produkty miały być w sposób jednolity dostarczane wszystkim odbiorcom (państwowa służba zdrowia, świadczenia socjalne, dotowane przedsiębiorstwa transportowe itp.). Minimalizowano tym samym potrzebę społecznego zaangażowania jednostek na zasadzie filantropii i wolontariatu, przekazując wiele zadań biurokratycznym podmiotom publicznym, co doprowadziło do upaństwowienia sfery publicznej i spłaszczenia profilu produktu dostarczanego odbiorcom usług społecznych.

Opisany porządek upadł wraz ze wzrostem zamożności i zróżnicowaniem biografii zawodowych obserwowanych w rozwiniętych społeczeństwach zachodnich. Do tego przyczyniło się również dążenie rynku do uelastycznienia procesów popytu i podaży, co związane jest z procesami globalizacji, konkurencji i zmian postaw konsumenckich. Wraz z uelastycznieniem rynku pojawia się potrzeba budowy elastycznego rynku pracy, co z kolei uderza w struktury i instytucje społeczne, wymuszając ich reformę, tak by mogły nadal spełniać swoje funkcje – polityki społecznej sprzyjającej stałemu i stabilnemu wzrostowi, którego owoce będą dzielone tak, by różnicować społeczeństwa.

Wszystkie pokazane zjawiska wskazują na powstawanie pola dla działań obywatelskich. Przedsięwzięcia te mogą odbywać się na styku instytucji publicznych i organizacji obywatelskich, mając na celu poprawę jakości życia, przyjmując sprawniejszą, bo dopasowaną do potrzeb, elastyczną formę działania. Mogą również przyjąć postać polityki nieinstytucjonalnej, oddolnej siły protestu obywateli, którzy dają wyraz swoim niepokojom czasem nawet bez zrzeczania się w prawne formy organizacyjne i wchodzenia w interakcje formalne z aktorami publicznymi (np. ruchy ekologiczne i feministyczne)⁴. Wyrażane emocje nie pozostają bez echa, co szczególnie jest widoczne na przykładzie debat dotyczących globalizacji, gdzie coraz częściej uwzględnia się wątki zgłaszane przez alterglobalistów, czy też sporów dotyczących zagrożeń środowiska naturalnego.

1.1. OBYWATEL A EKONOMIA

Drugim zjawiskiem towarzyszącym opisom społeczeństwa obywatelskiego jest angażowanie się obywateli w kształtowanie działań publicznych, w celu polepszenia ich efektywności społeczno-ekonomicznej. Nie polega ono na samym konsultowaniu polityki społecznej z obywatelami, ale również na aktywnym jej kształtowaniu w ramach współpracy z rządem lub samorządem lokalnym. Zjawisko to wynika z tego, że po przejściu z czasów nowoczesnych do późnej nowoczesności państwowe programy polityki społecznej okazały się kosztowne i nieefektywne (wzrost zróżnicowania w dostępie do dobrych usług, wzrost bezrobocia, wzrost zadłużenia budżetu państwa).

⁴ C. Offe, *Nowe ruchy społeczne: przekraczanie granic polityki instytucjonalnej*, [w:] P. Sztompka, M. Kucia (red.), *Socjologia. Lektury*, Znak, Kraków 2005.

Efektywność działań odgrywa tu ważną rolę. Organizacje pozarządowe są w stanie lepiej docierać do klientów, do których adresowane są programy polityki społecznej. Dzięki filantropijnemu i woluntarystycznemu zaangażowaniu osób w ruch pozarządowy, często ma on zakorzenienie w realnych problemach danej społeczności, co z kolei rzutuje na adekwatne i trafniejsze rozpoznanie potrzeb oraz budowę lepszych programów działania. Dodatkowo działanie obywatelskie angażuje pozarynkowe formy kapitału, tkwiące w społeczności lokalnej, które potem mogą ulec konwersji na kapitał rynkowy. Dzieje się tak poprzez budowę zaufania i wzorów współdziałania między poszczególnymi jednostkami (*networking*)⁵, oraz wykorzystanie ich (często nie dostrzeganych) potencjałów wiedzy i umiejętności.

Na styku społeczeństwa i ekonomii znajdują się również działania z obszaru ekonomii społecznej. Zjawisko to ma dłuższą tradycję i wywodzi się z myśli lewicowej (choć obecne jest również w myśli chrześcijańskiej) mówiącej o niedoskonałościach rynku pracy jako mechanizmu podziału wartości dodanej w wyniku produkcji (praca za płacę może łączyć się z alienacją, wyzyskiem i niepełnym wykorzystaniem możliwości twórczych jednostek). Ekonomia społeczna ma swoje źródło w ekonomii politycznej, która skupia się na mechanizmach podziału dochodów wytwarzanych przez gospodarkę (interakcji pomiędzy działaniami rynkowymi przynoszącymi zyski a społecznymi strukturami uczestniczącymi w podziale profitów). W polskiej rzeczywistości międzywojennej przyjęła ona formę ruchu spółdzielczego⁶ mającego na celu samoorganizację wytwórców w celu podniesienia jakości swojego poziomu życia (przechwycenie większej części wartości dodanej powstałej w wyniku produkcji i współdziałania). Ważnym aspektem ekonomii społecznej jest również aktywizacja społeczności lokalnych poprzez tworzenie wzorów współpracy sprzyjających rozwojowi danego regionu.

Zadania stojące dzisiaj przed ekonomią społeczną⁷ to przede wszystkim współtworzenie polityki dotyczącej zatrudnienia osób nie radzących sobie na rynku pracy oraz łagodzenie skutków przemian popytu na pracę zarobkową. Rynkowemu zmianom popytu na siłę roboczą nie zawsze towarzyszą przemiany podaży pracy. Ludzie uzyskują swoje przychody poprzez pracę zarobkową lub zasiłki socjalne (które jednak coraz częściej wymagają od nich aktywnego poszukiwania pracy), środki te są źródłem utrzymania gospodarstw domowych, które są miejscem socjalizacji i wychowania wchodzących na rynek pracy pracowników. Spadające zapotrzebowanie na siłę roboczą może spotkać się z wyżem demograficznym powodując duże bezrobocie, bowiem oba systemy nie oddziałują na siebie bezpośrednio.

⁵ T. Kazimierczak, *Praca socjalna: animacja społeczna, kapitał społeczny, networking*, [w:] T. Kazimierczak (red.), *Zmiana w społeczności lokalnej. Szkice o kapitale społecznym w praktyce społecznej i nie tylko*, ISP, Warszawa 2007, s. 11–36.

⁶ W. Wesołowski, A. Gawkowska, “*Communitarian*” motives in Polish political thought, [w:] Polish Sociological Review 1/2004.

⁷ M. Rymśza, *Druga fala ekonomii społecznej w Polsce a koncepcja aktywnej polityki społecznej*, [w:] T. Kazimierczak, M. Rymśza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, ISP, Warszawa 2007, s. 175–189.

Drugim aspektem niedopasowania podsystemu adaptacyjnego (gospodarka) i systemu społecznego jest ograniczona elastyczność struktur społecznych i latencja typowa dla instytucji społecznych. Na rynku pracy może pojawić się zapotrzebowanie na pracę w elastycznym wymiarze czasowym, niepełny etat, bez zabezpieczeń socjalnych. Praca ta może nie spełniać ludzkich oczekiwań, które wyrobione zostały w poprzednim stadium stosunków rynkowych i, wraz z nietrafną polityką państwa wspierającą te przyzwyczajenia (polityka przezimowania⁸), prowadzić do wzrostu bezrobocia.

W dzisiejszych czasach rynek jako źródło przychodów i pole wzrostu gospodarczego zmusza struktury społeczne i instytucje do adaptacji, która ma na celu utrzymanie zdolności do osiągania społecznie ważnych celów (pełne zatrudnienie i równomierny podział owoców wzrostu), przy jednoczesnej zmianie dróg prowadzących do ich realizacji. Organizacje gospodarcze coraz częściej odczuwane są jako siła destruktywnie wpływająca na utrwalony ład społeczny. Uczestnicząc w konkurencji, dostarczając dochodów, zmieniają jednocześnie zapotrzebowanie na siłę roboczą. W wielu zawodach liczba miejsc pracy maleje z powodu unowocześniania metod produkcji i lepszego zarządzania. Ludzie częściej muszą zmieniać pracę, kwalifikacje, i często muszą pracować w sposób niepewny i nieregularny. Organizacje społeczne działające w obszarze ekonomii społecznej pomagają jednostkom w przystosowaniu się do wymagań rynku pracy. Uczestniczą w szkoleniach zawodowych, aktywizują trwale bezrobotnych, integrują ze społeczeństwem osoby wykluczone (np. praca osób niepełnosprawnych). Zazwyczaj, mimo że uczestniczą w rynkowej wymianie, ich działania mają charakter nierynkowy (nie nastawiony na zysk, dochody przekazywane są na cele statutowe), co pozwala ograniczać koszty ich działalności (np. poprzez sprzedaż wyrobów wyprodukowanych przez podopiecznych). Cel przez nie osiągnąć ma wielkie znaczenie, bowiem integracja osób ze społeczeństwem poprzez godną pracę jest kluczowym zadaniem polityki społecznej społeczeństw rynkowych, gdyż praca jest ważnym czynnikiem konstytuującym więź społeczną⁹. Zadanie to jest szczególnie ważne również w obliczu bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego, gdzie wzrost PKB nie przekłada się na wzrost liczby godzin przepracowanych w gospodarce¹⁰. Wzrost ten wywołuje potrzebę zajęcia ludzi poza obszarem rynku generującego bezpośrednio profity materialne, skierowania ich potencjału do wzmacniania kapitału społecznego i jakości życia zbiorowego. W obliczu elastycznego i zmiennego popytu na pracę, organizacje pozarządowe (np. przyjmując formę spółdzielni socjalnych) spełniają również rolę utrzymywania ludzi w ciągłym przyzwyczajeniu i gotowości do pracy. Opisane zagadnienie stwarza problemy redystrybucji środków wygenerowanych przez rynek w sposób nie uderzający w jego rentowność. Jak bowiem generować miejsca pracy i płacy, nie osłabiając przy tym konkurencyjności przedsiębiorstw będących źródłem materialnego dobrobytu

⁸ U. Beck, *Spoleczeństwo ryzyka*, op. cit.

⁹ E. Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, PWN, Warszawa 1999.

¹⁰ J. Rifkin, *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na świecie i początek ery postrykowej*, Wyd. Dolnośląskie, Wrocław 2001.

społeczeństw? To kluczowe wyzwanie współczesności, które w niniejszym opracowaniu nie jest jednak przedmiotem rozważań.

Organizacje pozarządowe to także miejsce zatrudnienia wielu osób, które działają dla sektora w sposób profesjonalny. Sam sektor jest konkurencyjny wobec podmiotów publicznych, bowiem korzysta z różnych form kapitału (nie tylko ze środków budżetowych), w tym kapitału społecznego podopiecznych, współpracowników i grup ludzkich, na rzecz których działa. Jego rolę docenia Unia Europejska, wspierając działania organizacji pozarządowych w ramach inicjatyw wspólnotowych (EQUAL) i funduszy strukturalnych (Europejski Fundusz Społeczny).

Mówiąc o miejscu obywatela w łańdże społecznym, warto zaznaczyć dorobek myślowy Stanisława Ossowskiego, który wymieniał cztery typy ładu społecznego¹¹. Jednym z nich jest ład porozumień zbiorowych, rzetelnie współdziałających kompetentnych i uzupełniających się aktorów, w którym porozumienie zastępuje przemoc. Ten typ relacji międzyludzkich jest teoretycznie możliwy, jest trudny do osiągnięcia. Problemy społeczno-gospodarcze oraz kryzys legitymacji władzy towarzyszące późnej nowoczesności sprawiają, że w warunkach rosnącej złożoności życia społecznego model ten wydaje się być najbardziej odpowiedni. Proponowany ład znajduje swoje odzwierciedlenie w obecnych w polityce Unii Europejskiej zasadach dialogu, decentralizacji i pomocniczości¹².

2. POLSKA REFLEKSJA NAD SPOŁECZEŃSTWEM OBYWATELSKIM

W latach osiemdziesiątych XX wieku w Polsce brakowało struktur społeczeństwa obywatelskiego łączącego poziom interesów indywidualnych z poziomem polityki państwowej. Społeczeństwo obywatelskie powinno pozostawać w interakcji z instytucjami państwowymi, uczestniczyć w realizacji celów przez nie wytyczanych. Bez tego dochodzi do groźnego zjawiska nazwanego przez Stefana Nowaka „próżnią socjologiczną”¹³, brakiem współpracy między obywatelami i ich organizacjami a sektorem publicznym. W systemie komunistycznym, nieufnym wobec niezależnych zrzeszeń, sfera publiczna została w pełni zagarnięta przez system państwowy, który zaczynał być postrzegany jako element opresyjny, z którym można podejmować grę w celu maksymalizowania swoich indywidualnych i grupowych interesów. Administracja państwowa w imię ideologii reprezentowało interesy elity partii rządzącej, zaniedbując potrzeby innych osób.

Wobec warunków gospodarki planowej Polacy nauczyli się radzić sobie z trudnościami życiowymi, rozwijając strategię indywidualistyczne¹⁴. Przy pozornej akceptacji haseł

¹¹ S. Ossowski *O osobliwościach nauk społecznych* [w:] *O nauce. Dzieła*, t. IV, PWN, Warszawa 1967, s. 173–193.

¹² *White Paper on European Governance*, źródło: http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm (10.07.2008).

¹³ S. Nowak, *Społeczeństwo polskie drugiej połowy lat osiemdziesiątych (próba diagnozy stanu świadomości społecznej)*, [w:] *Studia Socjologiczne* 1/1988.

¹⁴ W. Narojek, *Socjalistyczne „welfare state”: studium z psychologii Polski Ludowej*, PWN, Warszawa 1991.

kolektywistycznych starali się wykorzystać panujący ład społecznych dla swoich korzyści, budując układy klientelistyczne (chwilowe poparcie społeczne dla elit partyjnych i urzędników, brak protestu w zamian za formalne i nieformalne ustępstwa) i budując szarą strefę niekontrolowanej przez państwo wymiany gospodarczej. Skutkiem opisanej postawy jest krytycyzm i niechęć do instytucji państwowych oraz brak odpowiednich wzorów współkształtowania przez obywateli działań publicznych. Odzwierciedlenie tego zjawiska można znaleźć w jednych z najniższych w Europie wskaźnikach zaufania do instytucji państwa oraz do innych współobywateli¹⁵.

Brak wzajemnego zaufania między obywatelami można wytłumaczyć inwigilacją i brakiem wolnych, wynikających z indywidualnych pobudek, uznanych formalnie działań społecznych (jak np. zakładanie prywatnego biznesu czy artykulacja wspólnych interesów). W systemie komunistycznym współdziałanie obywateli zostało zastąpione regulacją państwową, niechętną wobec wszelkich form wolnej nie podlegającej kontroli aktywności ludzkiej.

Ważnym zjawiskiem na scenie polskiej było powstanie Niezależnego Związku Zawodowego „Solidarność”, który w swoim szczytowym momencie obejmował dziesięć milionów ludzi. Ruch ten wytworzył całe społeczeństwo drugiego obiegu¹⁶ i zafascynował społeczeństwa zachodnie, które zobaczyły w nim silny duch obywatelskiego odrodzenia, potrzebnego także im wobec słabnących w wyniku przemian społecznych, gospodarczych i politycznych, nieefektywnych instytucji państwowych¹⁷.

Najważniejszym wyróżnikiem tego ruchu był jego program Polski samorządnej, a w nim zamiar sprawiedliwej gospodarki, opartej na spółdzielczości i współwłasności, ciągłym dialogu i szanowaniu interesów wszystkich stron. Znalazł on odbicie w komunitarystycznych ideach „etyki solidarności”¹⁸ mówiących o pracy bez wyzysku, przy jak najlepszym wykorzystaniu potencjału pracowników i ich wynagradzaniu. Idee te nie wytrzymały próby czasu wobec zróżnicowania politycznego elit związku oraz reform wprowadzających po 1989 roku liberalny rynek dóbr i usług. Polski kapitalizm przyjął formę niezorganizowanego konfliktu przemysłowego, którego aktorzy musieli uczyć się współdziałania. Transformacja systemowa przyniosła wzrost bezrobocia i rozwarstwienia społecznego.

Brak silnych instytucji dialogu społecznego (wynik późnego wprowadzania regulacji prawnych i upolitycznienia konfliktu) doprowadził w końcu do fal populizmu i niepokoju społecznych¹⁹.

¹⁵ J. Herbst, Marta G. 2007. *Wolontariat, filantropia i 1%*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor. Źródło: http://www.wolontariat.org.pl/repository/Wolontariat%20w%20liczbach/cale%20badania/3w_wol_filant_internet.pdf (14.07.2008)

¹⁶ M. Marody, *Od społeczeństwa drugiego obiegu do społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] Studia Socjologiczne 4/1999.

¹⁷ J. Szacki, *op. cit.*

¹⁸ J. Tischner, *Etyka solidarności*, Znak, Kraków 1981.

¹⁹ D. Ost, *Kłęska solidarności. Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*. Muza, Warszawa 2007.

3. METODY BADANIA ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Co stanowi o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego? Wśród najczęściej używanych wskaźników znajdują się: zaufanie wzajemne obywateli i obywateli do państwa, aktywne uczestnictwo w inicjatywach obywatelskich (wolontariat, filantropia), partycypacja wyborcza, liczba organizacji pozarządowych działających na terenie kraju. Zaufanie ma wskazywać na silną więź społeczną i gotowość wchodzenia w interakcje z innymi osobami czy instytucjami. Aktywne uczestnictwo w inicjatywach obywatelskich jest praktycznym wyrazem zaangażowania na rzecz danej społeczności, a więc postawy obywatelskiej, która obok praw i obowiązków zakłada współodpowiedzialność jednostki za kształt otaczającej rzeczywistości²⁰. Partycypacja wyborcza wskazuje na więź obywatela z państwem suwerena, jakim jest społeczeństwo, wobec organu przedstawicielskiego, jakim jest parlament. Liczba organizacji pozarządowych, zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym ukazuje rozmiar zorganizowanego działania obywatelskiego. W tym wypadku dochodzi jednak wątpliwość o obywatelski charakter tych organizacji, ponieważ większość organizacji pozarządowych nie funkcjonuje przy wyłącznym oparciu na środkach niepublicznych, często konkurując o pieniądze rozdawane przez samorząd i administrację centralną. Stają się tym samym quasi organizacjami pozarządowymi (Quasi NGO) zależnymi od programów polityki społecznej i mogą powstawać doraźnie poprzez bodźce odgórne. Wszystkie wymienione wskaźniki wykazują w Polsce niskie wartości²¹.

3.1. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE JAKO PRZEDMIOT BADAŃ

Trzeci sektor nie jest tożsamy ze społeczeństwem obywatelskim. Mimo rozwoju sektora pozarządowego nie obserwujemy znaczącego wzrostu zaufania wśród Polaków. Wiele z działań sektora wydaje się być pochodną polityki new governance²² i subsydiarności²³, które w dłuższym okresie mogą przynieść zamierzone skutki. Ich celem jest pobudzenie więzi obywatelskich poprzez programy odgórne, zakładające i wymuszające aktywizację potencjałów tkwiących w społecznościach lokalnych. Dlatego badania trzeciego sektora związane są głównie z obserwowaniem jego rozwoju, programów oraz metod działania, Są one podejmowane przez wiele ośrodków, w tym przez same organizacje pozarządowe. Główne kierunki badań nad trzecim sektorem skupiają się na budowaniu kapitału społecz-

²⁰ R. Putnam, *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak i Fundacja Batorego, Warszawa-Kraków 1995.

²¹ Patrz: badania Stowarzyszenia Klon/Jawor dotyczące filantropii i wolontariatu (<http://www.wolontariat.org.pl/strona.php?p=97>) stan z 14.07.2008, dane Państwowej Komisji Wyborczej (www.pkw.gov.pl) oraz dane dotyczące liczby organizacji pozarządowych zawarte w „Elementarzu III sektora” (red. M. Gumkowska).

²² J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*. WN Scholar, Warszawa 2002.

²³ I. Colozzi, *Zasada pomocniczości a trzeci sektor*, [w:] *Spółeczeństwo* 1/1998.

nego społeczności lokalnych, badaniu aktorów tworzących ruch pozarządowy i instytucjonalizacji trzeciego sektora (federalizacja, dialog obywatelski, regulacje prawne).

Tematyka działania organizacji pozarządowym znajduje się w polu zainteresowania naukowców i praktyków. Jest składową programów polityki społecznej, która ma charakter stosowany. Dlatego wiele publikacji ma charakter ekspertyz i prób operacjonalizacji wcześniej zastanych perspektyw teoretycznych.

Wśród ośrodków pozauniwersyteckich o największym dorobku warto wymienić Stowarzyszenie Klon/Jawor, które od początku lat dziewięćdziesiątych prowadzi regularne badania trzeciego sektora i działania ekspercko-informacyjne. Stowarzyszenie to przeprowadziło w ostatnim czasie, przy współpracy z Instytutem Spraw Publicznych, program badań w ramach programu „Trzeci sektor” finansowanego w latach 2004–2006 ze źródeł fundacji „Trust for civil society in Central & Eastern Europe” i Fundacji im. Stefana Batorego. Uczestniczyło również w międzynarodowym projekcie badawczym Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego (wszystkie wyniki dostępne są na stronie www.badania.ngo.pl). Stowarzyszenie Klon/Jawor brało ponadto udział w projekcie finansowanym z Europejskiego Funduszu Społecznego mającym na celu zbudowanie polskiego modelu ekonomii społecznej (w skład konsorcjum wdrażającego projekt wchodziły m.in. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, UNDP i Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych – jako administrator projektu^{24,25}).

Drugim ważnym ośrodkiem jest Instytut Spraw Publicznych (www.isp.org.pl), który rozbudowuje dwa programy badawcze dotyczące problematyki społeczeństwa obywatelskiego: program „obywatel i prawo” oraz program polityki społecznej (projekt „Kompas”). Instytut wydaje ekspertyzy prawne i prowadzi działalność informacyjną dotyczącą sektora NGO. Instytut wydaje kwartalnik „Trzeci sektor” i współtworzy Partnerstwo Na Rzecz Rozwoju „Budujemy nowy Lisków”. Partnerstwo to ma na celu stworzenie polskiego modelu ekonomii społecznej poprzez pobudzanie kapitału społecznego społeczności lokalnej. W ramach tego programu ukazało się szereg publikacji przybliżających tematykę kapitału społecznego, aktywizacji i networkingu w pracy społecznej (patrz: www.isp.org.pl/kompas).

Wśród ośrodków akademickich zajmujących się trzecim sektorem ważne miejsce zajmuje Instytut Filozofii i Socjologii PAN w Warszawie. Ośrodek ten wraz z Instytutem Stosowanych Nauk Społecznych UW prowadził od 1996 roku ogólnopolskie konwersatorium dotyczące problematyki organizacji pozarządowych. Jego owocem są dwie znaczące publikacje „Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor” (2002) i „Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie” (2004), dające szeroki wgląd w charakter polskiego ruchu obywatelskiego.

²⁴ Patrz: <http://es.ekonomiaspoleczna.pl> oraz www.fise.org.pl.

²⁵ Na stronie www.ngo.pl warto zapoznać się z dostępnymi materiałami wprowadzającymi w problematykę NGO, jak artykuły prof. Ewy Leś na temat historii ruchu pozarządowego w Polsce i na świecie, „Elementarz III sektora” pod redakcją Marty Gumkowskiej, czy też opracowania z badań przeprowadzanych przez stowarzyszenie.

3.2. RAMY PRAWNE DZIAŁAŃ OBYWATELSKICH

Polski ruch obywatelski ma bardzo długą tradycję²⁶, która sięga jeszcze czasów średniowiecznych (filantropia organizowana przez Kościół). Ma ona swoje rozwinięcie w okresie zaborów i czasach międzywojennych (filantropia obywatelska). W czasach PRL tradycje te zostały jednoznacznie ucięte. Współczesna forma ruchu obywatelskiego została ukształtowała dopiero przez prawodawstwo uchwalane głównie po 1989 roku. Wśród prawnych podstaw działania sektora obywatelskiego najważniejszą rolę odgrywa Konstytucja RP z 1997 roku, w której zagwarantowane jest prawo obywateli do zrzeszania się i pomocniczy charakter państwa.

Kolejne ważne ustawy to:

- *Ustawa o fundacjach* (1984),
- *Prawo o stowarzyszeniach* (1989), które ustanawia reguły powoływania i rejestrowania stowarzyszeń (jednej z dwóch, obok fundacji, form funkcjonowania organizacji pozarządowych),
- *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* (2003). Pozwala ona organizacjom starać się o status organizacji pożytku publicznego, daje możliwość starania się o jeden procent z podatków dochodowych i określa ramy współpracy z władzą publiczną w kształtowaniu polityki społecznej,
- *Ustawa o spółdzielniach socjalnych* (2006), promująca ekonomię społeczną i ułatwiająca funkcjonowanie organizacji zatrudniających osoby wykluczone z rynku pracy.

Wprowadzaniu każdej z powyższych ustaw towarzyszyły ekspertyzy prawne i konsultacje społeczne, które stanowią ciekawy materiał obrazujący przemiany polskiego sektora pozarządowego. Znamienne jest późne wprowadzenie regulacji prawnych określających ramy współpracy jednostek administracji centralnej i samorządowej z trzecim sektorem. Nastąpiło ono dopiero 14 lat po transformacji systemowej, mimo wcześniejszego zagwarantowania konstytucyjnych praw nie ograniczających wolności jednostkowej i wprowadzających zasadę pomocniczości w kontaktach na linii państwo – organizacje obywatelskie.

Wiele wskazuje na to, że do dnia dzisiejszego współpraca między sektorem pozarządowym, samorządowym i administracją centralną w dziedzinie usług publicznych wymaga jeszcze poprawy²⁷.

²⁶ E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa, DW Elipsa, 2000. A także: E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Prószyński i s-ka, Warszawa 2001.

²⁷ M. Gumkowska, *Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej*, *Ekonomia społeczna*, teksty 2006, źródło: http://administracja.ngo.pl/files/administracja.ngo.pl/public/badania/Gumkowska_NGO_jako_partner_administracji.pdf (14.07.2008).

4. WNIOSKI KOŃCOWE

Badania trzeciego sektora i obecne regulacje prawne nie dają odpowiedzi na pytanie, czy powstanie silnego sektora pozarządowego będzie prowadziło do wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego. Zagadnienie samoorganizacji społecznej może bowiem mieć bardzo zawężony zakres. Działalność w sferze publicznej (pożytku publicznego) prowadzona przez organizacje pozarządowe tworzy nowy rynek usług kontraktowanych przez podmioty publiczne. Działania zlecane przez państwo realizują osoby pobierające za swoją pracę wynagrodzenie. Często źródła przychodów organizacji pozarządowych są zdywersyfikowane, ale zazwyczaj większość z nich korzysta z pieniędzy podatnika. Pojawia się pytanie, czy usługodawca może wyrobić u usługobiorcy postawę obywatelską. Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca (wskazuje na to rola wychowania i uczenia ludzi nowych wzorów współdziałania), z jednym zastrzeżeniem – nie musi do tego dochodzić. Wiele zależy od postaw osób pracujących w sektorze pozarządowym i od tego, czy będą one realnie dążyć do zmieniania ludzkiej mentalności. Z drugiej strony, mogą one potraktować system wspierania organizacji pozarządowych dysfunkcjonalnie i budować fikcyjne programy, które nie osiągają zamierzonych celów (zaś ich ewaluacja dzięki umiejętnie dobranym wskaźnikom wypada pozytywnie). Takie zagrożenie niesie ze sobą odgórne wprowadzanie społeczeństwa obywatelskiego w społeczeństwie skażonym komunizmem, które przeszło gehennę monocentrycznego ładu społecznego.

Społeczeństwo obywatelskie w najczystszej formie powinno działać na zasadzie zaufania, społecznego zaangażowania (wolontariatu i filantropii) i oddolnej samoorganizacji²⁸. Skala zaufania i zaangażowania obywatelskiego w ostatnich latach ulega minimalnej poprawie, jednak wiele zostało jeszcze do zrobienia. Dlatego warto pamiętać o celu polityki społecznej, jakim jest tętniące oddolną siłą społeczeństwo wolnych, świadomych i biorących odpowiedzialność za swój los obywateli. Tylko takie społeczeństwo jest w stanie stawić czoła wyzwaniom późnej nowoczesności.

CIVIL MOVEMENT IN POLAND – ORIGINS, PROBLEMS, STUDIES

In this paper we present the problem of increasing importance of the citizen and citizen institutions in the modern developed societies and different operative areas of the non-governmental organisations. The paper also presents the main Polish centres involved in the studies of the third sector. New issues such as: political-industrial changes (globalisation, social security crisis and the state of prosperity), increase in the individuals' consciousness of their role in the formation of social order and the crisis of legitimating of democratic institutions led to a broader inclusion of the citizens in the decisive processes. The supported ideas are: subsidising, new public governance and social economy, all of

²⁸ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce. Tom II*, Znak i Fund. im Batorego, Warszawa-Kraków 1996, s. 116–120.

which lead to the best use of the potential in the independent and cooperating subjects. In this movement the new citizen organisations appear and actively participate in the political areas previously led by governmental institutions (ecology, industry, social benefits). Via their creativity, and the ability to mobilise the capital embedded in the local communities they contribute to the increasing quality of life and strengthening of the social bonds. However, a strong non-governmental sector does not necessarily mean a strong citizen society, especially when it is governed by the superior regulations.