

# Trzeci sektor w ujęciu porównawczym – i nie tylko

**MAGDALENA ARCZEWSKA**

Instytut Stosowanych Nauk Społecznych  
Uniwersytetu Warszawskiego  
m.m.arczewska@uw.edu.pl

W czterdziestym dziewiątym numerze „Kwartalnika Trzeci Sektor” prezentujemy teksty dotyczące funkcjonowania organizacji obywatelskich w Rosji i na Ukrainie, artykuł odnoszący się do uwarunkowań procesu rozliczalności w organizacjach, a także tekst mający na celu przybliżenie czytelnikom wyników badań organizacji równościowych w Polsce z punktu widzenia ich autoidentyfikacji oraz wykorzystywanych przez nie zasobów kadrowych i finansowych. Zamieszczamy ponadto recenzję książki, kalendarium zmian prawnych oraz ekspertyzę dotyczącą wdrażania przepisów Ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1818).

Numer otwiera wywiad przeprowadzony przez **Grzegorza Wiaderka** z **Jarosławem Gwizdakiem**, prawnikiem, byłym sędzią i prezesem Sądu Rejonowego Katowice-Zachód, kandydatem w wyborach na prezydenta Katowic i aktywistą społecznym. Wywiad nosi znaczący tytuł *Bicie głową w mur*, jak bowiem wyjaśnia rozmówca: „Miałem za sobą dwadzieścia lat funkcjonowania w systemie sądownictwa i co najmniej sześć lat intensywnych prób jego zmieniania. Po prostu miałem dość bicia głową w mur”. W toku wywiadu Jarosław Gwizdak nie tylko wyjaśnia przyczyny zrzeczenia się w czerwcu 2019 roku urzędu sędziego, ale także wskazuje dobre praktyki zagraniczne, z których polski wymiar sprawiedliwości

powinien czerpać. Opowiada o nowych wyzwaniach zawodowych i obywatelskich, z jakimi się mierzy. Mówi między innymi o swojej aktywności społecznej, związanej z byciem radnym i przewodniczącym rady jednej z dzielnic rodzinnych Katowic. „Jestem załamany niską rozpoznawalnością tego najniższego stopnia samorządu. Po pierwsze, w wyborach do tej rady frekwencja nie przekroczyła siedmiu procent, po drugie, co za tym idzie, żeby się dostać do takiej rady, wystarczyło kilkanaście głosów, czyli kilku sąsiadów z rodzinami. Jest naprawdę bardzo duży problem z rozumieniem kompetencji tej rady, i to nie tylko przez mieszkańców, ale także przez samych radnych. Swoje urzędowanie zacząłem od komunikowania i tłumaczenia, co może rada, jakie są funkcje i zadania przewodniczącego. I to mocno kuleje, cały czas szukam pomysłu na to, jak to zrobić”.

W czterdziestym dziewiątym numerze kwartalnika prezentujemy dwa bardzo interesujące opracowania dotyczące funkcjonowania organizacji pozarządowych w Rosji i na Ukrainie. Publikowane teksty powstały na podstawie raportów dotyczących aktywności trzeciego sektora w tych krajach, przygotowanych dla Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Są to pierwsze tak obszernie i aktualne opracowania na temat kondycji organizacji społecznych naszych wschodnich sąsiadów. Analizę sytuacji sektora w Rosji przygotowała **Irina Krasnopolskaya**, wykładowczyni Instytutu Stosowanych

Studiów Politycznych Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Moskwie. Odwołując się do oficjalnych danych i wyników licznych analiz, autorka charakteryzuje ten obszar, wskazując kilka okoliczności. W Rosji działa około 217 tysięcy organizacji pozarządowych, a ich liczba nie uległa zmianie w okresie ostatnich dziesięciu lat. Około 60% organizacji pozarządowych prowadzi działalność w zakresie edukacji, usług społecznych, pomocy społecznej i zdrowia, uzupełniając działania realizowane przez instytucje publiczne. Rosyjski sektor cechuje niski poziom zaangażowania obywateli. Irina Krasnopolskaya pisze, że tylko jedna trzecia Rosjan angażowała się w ostatnich latach w wolontariat, ale jedynie 31% z nich zrobiło to za pośrednictwem organizacji. Co ciekawe, aż 20% organizacji pozarządowych w Rosji deklaruje, że jest w bardzo dobrej kondycji finansowej, podczas gdy 14% podkreśla bardzo trudną sytuację finansową. Dla porównania w Polsce aż 70% organizacji dostrzega trudności w zapewnieniu materialnego funkcjonowania organizacji (Charycka, Gumkowska 2019). Ciekawie prezentuje się także dywersyfikacja portfela organizacji w Rosji i w Polsce. O ile w Polsce aż 39% funduszy organizacji jest zasilanych z krajowych środków publicznych, o tyle w Rosji jest to jedynie 15%. Składki członkowskie stanowią zaledwie 3% w budżecie polskiego sektora i 32% w sektorze rosyjskim, a dochód z działalności ekonomicznej organizacji w Polsce

zasila 15% ich budżetów, w Rosji zaś opłaty od towarów i usług stanowią 28% przychodów.

Analizę dotyczącą kondycji sektora na Ukrainie przygotowała **Irina Loiuk**, doktor nauk prawnych i finansistka, dyrektorka Fundacji SPACE OF OPPORTUNITY. Autorka omawia społeczne, instytucjonalne, polityczne i finansowe uwarunkowania działania organizacji obywatelskich w tym kraju. Podkreśla, że począwszy od proklamowania niepodległości w 1991 roku sektor społeczny na Ukrainie reprezentowany jest przez różne formy organizacyjne i prawne. W 2019 roku na Ukrainie było zarejestrowanych blisko 213 tysięcy organizacji, ale na podstawie danych gromadzonych przez administrację skarbową szacuje się, że tylko około połowa z nich jest aktywna. Badania, które przytacza autorka, dowodzą, że w opinii obywateli organizacje pozarządowe na Ukrainie powinny wspierać osoby z niepełnosprawnościami (57% wskazań), rodziny wykluczone oraz dzieci pozbawione rodziców (55%) i obywateli dotkniętych konfliktem zbrojnym (51%). Trzeci sektor powinien się także angażować w inicjatywy dotyczące ochrony praw człowieka, działalność strażniczą (39,5%), przeciwdziałanie korupcji (36%). Co ciekawe jednak, tylko 1,2% badanych uznało, że organizacje powinny wspierać prawa mniejszości seksualnych, co na tle wskazań dotyczących zaangażowania sektora w ochronę praw człowieka wydaje się dość zaskakujące.

Irina Loiuk pisze ponadto, że sektor społeczny na Ukrainie cechuje dość duża swoboda działania i względny brak kontroli państwa, a także duże zaufanie społeczne. Z drugiej strony autorka zwraca uwagę na pewne negatywne zjawiska – bierność obywatelską i wykorzystywanie wysokiego zaufania społecznego do rozgrywek politycznych. Podkreśla także, że sytuacja społeczno-gospodarcza Ukrainy jest bardzo trudna, co jest w dużej mierze konsekwencją rosyjskich działań okupacyjnych na wschodzie kraju, utratą zakładów produkcyjnych w Donbasie, zerwaniem więzi gospodarczych z Rosją, korupcją i opóźnieniem we wdrażaniu reform. Wszystko to doprowadziło do spadku zaufania społecznego do władz i wzrostu zaufania do podmiotów tworzonych w ramach ruchów obywatelskich. Wyzwaniem dla Ukrainy jest obecnie wzmacnianie organizacji społecznych, pobudzanie współpracy międzysektorowej oraz aktywność na poziomie międzynarodowym. Autorka zwraca w tym wymiarze uwagę na szansę rozwoju ukraińskiego sektora – jak wynika z badań, głównym źródłem finansowania organizacji obywatelskich są zagraniczni darczyńcy, wspierający je w formie dotacji i międzynarodowej pomocy finansowej.

W czterdziestym dziewiątym numerze kwartalnika publikujemy analizę autorstwa **Darii Murawskiej** zatytułowaną *Accountability w funkcjonowaniu organizacji pozarządowych*, w której autorka analizuje

uwarunkowania procesu rozliczalności, dostępne w tym zakresie mechanizmy oraz międzynarodowe standardy odnoszące się do tego podejścia. Daria Murawska podkreśla, że przejrzysta i oparta na transparentności współpraca zgodnie z zasadami *accountability* jest rozwiązaniem, które w literaturze przedmiotu wskazuje się jako właściwą drogę rozwoju organizacji pozarządowych. Autorka podkreśla, że w odniesieniu do organizacji pozarządowych o zasadach rozliczalności należy mówić z perspektywy interesariuszy, rozumianych jako wszystkie osoby czy podmioty, które wpływają na organizację lub na którą wpływ wywiera sama organizacja przez swoje istnienie lub podejmowane działania. Zdaniem autorki, perspektywa analizowania relacji organizacji pozarządowych z interesariuszami pozwala na zmianę optyki i przeniesienie zależności z podmiotów będących autorytetem dla organizacji na wszystkich, na których wpływają jej strategie i aktywności. Autorka podkreśla jednak, że warunkiem koniecznym wdrożenia takiego podejścia jest przyjęcie założenia, że interesariusze powinni być angażowani na każdym etapie podejmowania decyzji. Daria Murawska pisze: „Wdrożenie zasad *accountability* jako pewnego rodzaju standardu w codziennym funkcjonowaniu daje organizacji bardzo duże możliwości, jeśli chodzi o jej rozwój i realizowaną misję. Podejście oparte na zasadach *accountability* może także pozytywnie wpłynąć na zmiany i rozwój

w organizacji, jeśli jest kontynuowana jako codzienna praktyka. Stwarza w organizacji przestrzeń do otrzymywania informacji zwrotnej od podmiotów, na które wpływa. Otwiera to organizację na pewną pętlę informacji, z której mogą się one dowiedzieć, co działa, a co nie działa. Kiedy organizacja to zrozumie, *accountability* nie będzie stanowiło dla niej dłużej prostego mechanizmu podporządkowania się, ale stanie się siłą społecznej zmiany”.

W prezentowanym numerze kwartalnika nie brakuje również doniesień z najnowszych badań. Tym razem zachęcamy do zapoznania się z wnioskami dotyczącymi sytuacji organizacji równościowych w Polsce z punktu widzenia ich zasobów ludzkich i finansowych. **Magdalena Arczewska** przygotowała tekst na podstawie obszernego opracowania *Kondycja organizacji równościowych. Raport z badań 2019*, uwzględniającego wnioski z badania prowadzonego przez zespół badawczy Stowarzyszenia Klon/Jawor. Autorka brała udział w projektowaniu i realizacji badania oraz w opracowaniu raportu. Magdalena Arczewska stawia tezę, że zmiana polityki rządu obserwowana po 2015 roku sprawiła, że poprawie uległa sytuacja organizacji pozarządowych działających lokalnie i tych, które kierują wsparcie do osób wykluczonych, osób bezdomnych czy rodzin wielodzietnych. Na skutek tej polityki pogorszyła się jednak sytuacja organizacji działających na rzecz grup mniejszościowych

i defaworyzowanych. Stowarzyszenie Klon/Jawor objęło badaniem organizacje, które w ramach swojej aktywności zajmują się równym traktowaniem, a zatem co najmniej jednym z następujących obszarów: ochrona praw i wolności człowieka, ochrona mniejszości, troska o zapewnienie równości szans, przeciwdziałanie dyskryminacji, działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn. Prezentowane w tekście wyniki pozwalają na ocenę sytuacji organizacji równościowych w odniesieniu do zasobów ludzkich i finansowych na tle warunków działania wszystkich organizacji zaliczanych do trzeciego sektora w Polsce. Artykuł odwołuje się ponadto do zagadnienia autoidentyfikacji badanych podmiotów. Autorka zauważa, że sytuacja kadrowa i finansowa organizacji równościowych jest korzystniejsza niż kondycja przeciętnej polskiej organizacji: „[...] organizacje równościowe na tle całego sektora miały w 2017 roku znacznie wyższe przychody – budżet przeciętnej organizacji równościowej wynosił aż 123 tysiące złotych w stosunku do 28 tysięcy złotych w całym sektorze. Wyższa skuteczność w aplikowaniu o środki oraz większa dywersyfikacja portfela wynika z faktu, że organizacje te znacznie wcześniej niż pozostałe podmioty zaliczane do trzeciego sektora zaczęły specjalizować się we współpracy z darczyńcami, w pozyskiwaniu środków z różnych źródeł i korzystaniu z nowoczesnych narzędzi technologicznych wspierających ten proces. Nie oznacza to jednak, że

sytuacja organizacji równościowych w zakresie utrzymania płynności finansowej jest stabilna. Podmioty te prowadzą w tym zakresie wytężoną i stałą aktywność”.

W czterdziestym dziewiątym numerze kwartalnika prezentujemy także ekspertyzę opracowaną przez **Grzegorza P. Kubalskiego** – prawnika, teoretyka i praktyka samorządu terytorialnego – dotyczącą wdrażania przepisów Ustawy o centrach usług społecznych. W ramach prowadzonej analizy autor wskazuje, w jakiej mierze ustawa ta spełnia wiążące z nią oczekiwania. Centrum usług społecznych zostało bowiem ukształtowane jako odrębna jednostka organizacyjna gminy, której celem ma być zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie określonych usług społecznych. Zdaniem Grzegorza P. Kubalskiego, na szczególną uwagę w ramach nowych rozwiązań zasługuje obszar pobudzania aktywności obywatelskiej. Z jednej strony wymieniony jest on jako jeden z fakultatywnych zakresów usług realizowanych przez centrum usług społecznych, ale jednocześnie ustawa przewiduje obowiązek zatrudnienia w każdym centrum organizatora społeczności lokalnej, którego zadaniem jest podejmowanie działań w celu aktywizacji wspólnoty samorządowej, szczególnie organizowanie działań wspierających oraz inicjowanie innych działań zmierzających do wzmocnienia więzi społecznych i integracji wspólnoty samorządowej. Odnosząc się do perspektyw centrum

usług społecznych, autor pisze: „W mojej ocenie – wszystko właściwie zależy od tego, czy zostanie uruchomiony dodatkowy strumień środków z budżetu państwa (lub innych środków zewnętrznych) przeznaczony na realizację usług społecznych przez centra usług społecznych. W przeciwnym wypadku spodziewam się ograniczonego zainteresowania nowym bytem prawnym”. Duże miasta, zauważa Grzegorz P. Kubalski, takie jak Warszawa, Wrocław czy Gdynia, już wcześniej powoływały jednostki organizacyjne przeznaczone do realizacji działań, jakie mają obecnie realizować centra. Z kolei dla małych jednostek samorządowych barierą może być nie tylko brak niezbędnych środków na świadczenie fakultatywnych usług społecznych, ale także specyficzny dla polskiego samorządu indywidualizm.

W czterdziestym dziewiątym numerze pisma prezentujemy również recenzję książki *Powrót do Reims* francuskiego socjologa i filozofa Didiera Eribona autorstwa **Jana Szpilki**. Recenzowana publikacja to zapis doświadczeń i przemysłów wywołanych pierwszymi po latach odwiedzinami autora w rodzinnym mieście. Powrót ten zmusza Didiera Eribona do konfrontacji z porzucenym światem robotniczej rodziny, w której dorastał i której głęboko się wstydził. Tekst, który w rezultacie powstał, nie jest jednak konwencjonalną autobiografią, ale esejem o tożsamości. Jan Szpilka zauważa, że Didier Eribon skupia uwagę na robotnikach



zamieszkujących postindustrialne Reims, będące przestrzenią wykluczenia i bastionem prawicy, przez co w swojej narracji nawiązuje do publicystyki amerykańskiej dziennikarki Sarah Jones. Zdaniem recenzenta, *Powrót do Reims* jest jednak dla Didiera Eribona okazją do prześledzenia ścieżki, która przed laty zaprowadziła go do metropolitalnego Paryża. Didier Eribon postrzega robotniczość jako konstrukt tożsamościowy – jako świadomość przynależności do pewnej grupy opartej na poczuciu solidarności i wspólnoty losu, a realizowanej przez udział w tożsamościowych praktykach. Opuszczenie Reims filozof uznawał bowiem za konieczne, aby wyrwać się z pułapki społecznej reprodukcji klasy wykluczonego miasta i zrekonstruowania swojej tożsamości w metropolii – jako geja i intelektualisty. Jan Szpilka podkreśla, że książka „Didiera Eribona jest interwencją przeciw projektowaniu fantazji o stabilnej, jednolitej autoidentyfikacji na klasę robotniczą. Zamiast tego należy traktować ją jako niespójny, fragmentaryczny zbiór doświadczeń o niedających się wytyczyć granicach. Tylko w ten sposób jesteśmy w stanie przeciwstawić się fantazmatom stabilnych i silnych francuskości (polskości, amerykańskości, europejskości), heteroseksualności czy gejowskości, które zmuszają nas, tak jak Didiera Eribona, do ciągłego wypierania i negowania tych aspektów naszego doświadczenia, które nie mieszczą się w kategoriach nam narzucanych”.

Prezentowany numer „Kwartalnika Trzeci Sektor” tradycyjnie zamyka *Kalendarium zmian prawnych*, po raz pierwszy przygotowane przez **Filipa Pazderskiego**. Analiza obejmuje okres od końca października 2019 roku do połowy lutego 2020 roku. Autor zauważa, że w analizowanym czasie można było zaobserwować kontynuację prac legislacyjnych zapoczątkowanych przed wyborami, które odbyły się w październiku ubiegłego roku. Dotyczy to przede wszystkim nowelizacji rozporządzenia dotyczącego nowych wzorów ofert i sprawozdań z realizacji zadania publicznego. Filip Pazderski podkreśla, że pojawiły się również nowe inicjatywy, mające potencjalny wpływ na warunki działania organizacji społecznych w Polsce. W opinii autora, część z nich miała charakter porządkujący, a ich przyjęcie wynikało z potrzeby wprowadzenia regulacji wdrożeniowych do nowych ustaw, których przepisy weszły w życie. Ponadto rząd rozpoczął prace w dziedzinach mających bardziej horyzontalny wpływ na sektor obywatelski, w tym związane z przygotowaniem Polski do uruchomienia funduszy strukturalnych w nowej edycji wieloletniego budżetu Unii Europejskiej. Filip Pazderski zwraca także uwagę na ustanowienie w ostatnim czasie przez rząd nowych pełnomocników, których obszar działania może stanowić przedmiot zainteresowania organizacji społecznych. Wskazuje między innymi Pełnomocnika Rządu do spraw Praw Człowieka, którego

zadania mają obejmować inicjowanie, koordynowanie oraz monitorowanie działań, w tym opracowywanie projektów aktów prawnych, zmierzających do zapewnienia zgodnego ze standardami międzynarodowymi poziomu ochrony praw człowieka, monitorowania i analizowania spraw i orzeczeń związanych z naruszeniem tych praw, a także współpracy z Komisją Wenecką. Kolejny przywołany przez Filipa Pazderskiego przykład dotyczy Pełnomocnika Rządu do spraw Ekonomii Społecznej i Solidarnej, który ma koordynować działania skierowane na rozwój ekonomii społecznej i solidarnej na poziomie krajowym oraz współpracę w tym zakresie z władzami regionalnymi i lokalnymi. Ma on także zajmować się tworzeniem ram strategicznych, programowych i prawnych sprzyjających rozwojowi ekonomii społecznej i solidarnej, działać na rzecz zwiększenia udziału podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej w realizacji zadań publicznych czy zajmować się upowszechnieniem oraz edukacją w obszarze ekonomii

społecznej i solidarnej. Ostatnim przykładem, na który zwraca uwagę autor, jest Pełnomocnik Rządu do spraw Inicjatyw Społecznych – odpowiedzialny za popularyzację, rozwój i ułatwienia w propagowaniu idei inicjatyw społecznych. Jak zauważa Filip Pazderski: „Ustanowienie wszystkich wymienionych stanowisk nowych pełnomocników można uznać za uznanie znaczenia odpowiednich zagadnień ze strony rządu. Jeśli sprawujące te stanowiska osoby wykażą się odpowiednią inicjatywą, otrzymując przy okazji właściwy budżet na swoje działania, może to także stworzyć nowe szanse do współpracy z nimi przez organizacje społeczne. Jest jednak również inna możliwość, zgodnie z którą takie komplikowanie struktury administracji publicznej, przy jednoczesnym dublowaniu się w jej ramach kompetencji różnych podmiotów, może prowadzić do konfliktów kompetencyjnych między nimi, a przynajmniej zmniejszenia funkcjonalności całego systemu”.

Zapraszamy do lektury!

#### BIBLIOGRAFIA

Charycka, Beata, Gumkowska, Marta. 2019. *Kondycja organizacji pozarządowych – najważniejsze fakty*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.

#### AKTY PRAWNE I DOKUMENTY

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1171).  
Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1818).

#### ŹRÓDŁA INTERNETOWE

<https://www.hse.ru/en/org/persons/7798428>