

## Realizacja zasady partnerstwa wewnątrz trzeciego sektora

### 1. Trzeci sektor a rozumienie idei partnerstwa

Definiując trzeci sektor jako wszystkie organizacje pozarządowe<sup>1</sup> zwraca się często uwagę, że powinien występować jeszcze dodatkowy czynnik, który decyduje o powstaniu nowej jakości z "mgławicy organizacji" - organizacje te powinny, przynajmniej w jakimś sensie, być powiązane istnieniem swoistej infrastruktury<sup>2</sup>, czyli systemu wartości i instytucji umożliwiających przepływ informacji oraz współpracę tych organizacji<sup>3</sup>. Tak definiowany trzeci sektor zakłada istnienie współpracy wewnątrz sektora, choć przecież nie musi być to zawsze współpraca bezkonfliktowa<sup>4</sup>. Poszukując istoty partnerstwa wewnątrz trzeciego sektora musimy więc brać pod uwagę zarówno procesy wypracowywania w ramach tak wąsko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego wspólnych stanowisk, równoważenie sprzecznych interesów, jak i podejmowanie wspólnych działań na rzecz wprowadzania lub promowania uzgodnionych koncepcji czy reprezentowania wyartykułowanych interesów.

Opis tak szeroko, a zarazem specyficznie, rozumianego partnerstwa wewnątrz trzeciego sektora jest bez pogłębionych badań<sup>5</sup> raczej formą tworzenia pewnych hipotez na podstawie dostępnych danych aniżeli rzetelną analizą. Wydaje się jednak, że nawet takie tworzenie niepełnego, opartego na fragmentarycznych danych, "konstruktu teoretycznego" może mieć swoje dobre strony - zarówno w obszarze poznawczym, jak i w kwestii oceny dotychczasowej praktyki. Dodatkową trudność stanowi fakt, iż problematykę współpracy obserwować będziemy w kontekście szerokiej dyskusji nad wdrażaniem Agendy 21. Bo przecież mówiąc o zrównoważonym rozwoju musimy mieć na uwadze nie tylko większość organizacji pozarządowych, których misje zazwyczaj mieszczą się w działaniach na rzecz sprawiedliwego wzrostu gospodarczego, ochrony zasobów naturalnych i środowiska, czy wreszcie na rzecz rozwoju społecznego, ale także fakt, że to właśnie organizacje pozarządowe w sposób zinstytucjonalizowany realizują zasadę partycypacji społecznej w tworzeniu i wdrażaniu strategii tego rozwoju, i to na wszystkich poziomach działań organizacji - od współpracy w skali globalnej, międzynarodowej, krajowej i regionalnej na różnych poziomach lokalności kończąc. Oczywiście nasz opis ograniczy się w dużej mierze do organizacji polskich (choć przecież kontekstu międzynarodowego uniknąć się nie da) przy zwróceniu szczególnej uwagi na tzw. POE, czyli pozarządowe organizacje ekologiczne, które powinny być ważnym elementem takiej współpracy.

### Globalne społeczeństwo obywatelskie

---

<sup>1</sup> "Trzeci sektor to nazwa, której używa się wobec ogółu organizacji pozarządowych. Określenie to, przeniesione z języka angielskiego, nawiązuje do podziału dzielącego aktywność społeczno-gospodarczą nowoczesnych państw demokratycznych na trzy sektory. Według tej typologii pierwszy sektor to administracja publiczna, określana też niekiedy jako sektor państwowy. Drugi sektor to sfera biznesu, czyli wszelkie instytucje i organizacje, których działalność jest nastawiona na zysk, nazywany też sektorem prywatnym. Trzeci sektor to ogół prywatnych organizacji, działających społecznie i nie dla zysku, czyli organizacje pozarządowe (organizacje non-profit)" za <http://osektorze.ngo.pl/labeo>

<sup>2</sup> O wadach i zaletach istnienia infrastruktury - w deklaracji "Budowanie organizacyjnej infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego", opracowanej na 14 Konferencji Johns Hopkins International Fellows in Philanthropy Program, Istambuł, Turcja, 1-3 lipca 2002 ([www.frso.pl](http://www.frso.pl)) w dziale Fundusz ProBonus).

<sup>3</sup> Por. Piotr Frączak, "Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej", BORDO, Warszawa 2002, s. 13.

<sup>4</sup> Jarosław Rudniański w swoich „Elementach prakseologicznej teorii walki” wręcz używa pojęcia "kooperacja negatywna" PWN Warszawa 1983

<sup>5</sup> W obecnej chwili w ramach Funduszu ProBonus działającego przy Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego takie badania zostały podjęte.

Nie sposób dziś nie mówić o globalizacji jako efekcie trendów ekonomicznych we współczesnym świecie. Poszukiwanie rozwiązań takich problemów jak niesprawiedliwość, głód czy choroby jest troską (pozostaje pytaniem, czy do końca autentyczną) zarówno zwolenników globalizacji, jak i anty- czy alterglobalistów. Niewątpliwie organizacje pozarządowe odgrywają na tym polu ogromną rolę. Od świadczenia pomocy humanitarnej poprzez naciski na korporacje i państwa narodowe. "Wydaje się - pisze prof. Aniela Dylus<sup>6</sup> - że wśród potencjalnych podmiotów globalnej solidarności szczególna rola przypada kształtującemu się dopiero w skali światowej społeczeństwu obywatelskiemu. Dlatego też postulat budowania lub wzmacniania globalnego społeczeństwa obywatelskiego, względnie - jak chce George Soros - >>otwartego<<, znajduje się właściwie we wszystkich publikacjach poświęconych refleksji wokół globalnej solidarności. Globalnych problemów nie da się bowiem rozwiązać bez aktywności społecznej ujętej w odpowiednie ramy instytucjonalne. (...) Nie do przecenienia pozostaje tu zatem działalność wszelkiego rodzaju grup pośrednich: od międzynarodowych organizacji pozarządowych (Transparency International, Greenpeace, Pax Romana, Klub Rzymski, Lekarze bez granic) poprzez związki zawodowe, organizacje konsumenckie, ruchy ekologiczne, aż do Kościołów, związków wyznaniowych i ich stowarzyszeń (np. Caritas International)". W globalnym społeczeństwie obywatelskim szanse widzą też alterglobaliści. "Jak zatem stawiać czoła dzisiejszym problemom społecznym? - pyta prof. Octavio Ianni<sup>7</sup> - Dziś - póki co - mam odpowiedź jedynie intuicyjną: wszystkie te problemy mogą znaleźć ujście i rozwiązanie jedynie poprzez planetarne społeczeństwo obywatelskie. (...) A drogą jest nacisk globalnego społeczeństwa obywatelskiego".

Niestety nie mam wystarczających danych, aby z całą pewnością wygłaszać tu jakieś tezy, tak więc moja konkluzja będzie również jedynie intuicyjna. Wydaje się jednak, że udział polskich organizacji w działaniach globalnego społeczeństwa jest stosunkowo niewielki. Dotyczy to, po pierwsze, działań humanitarnych, które pomimo aktywności na tym polu takich organizacji jak Caritas, Polski Czerwony Krzyż czy Polska Akcja Humanitarna nie odpowiada możliwościom polskiego społeczeństwa. Wydaje się być tu trafna diagnoza Ryszarda Bugaja<sup>8</sup>. "O ile niełatwo zdobyć się nam na społeczną solidarność w ramach naszych krajów, tym bardziej trudno nam o solidarność międzynarodową". Podobnie bardzo niska jest skuteczność działań lobbingowych, w tym różnego rodzaju bojkotów i akcji protestacyjnych. Co prawda Amnesty International ma swoje sukcesy w ilości wysłanych listów protestacyjnych, ale akcje takie jak bojkoty towarów wyprodukowanych w Chinach czy międzynarodowych korporacji nie znajdują masowego poparcia. Ruch alterglobalistyczny jest stosunkowo słaby tak organizacyjnie, jak i merytorycznie. Także działania kontrolne wobec instytucji międzynarodowych pojawiają się w Polsce raczej dzięki wsparciu globalnego społeczeństwa obywatelskiego i programów pomocowych niż dzięki zaangażowaniu społeczeństwa polskiego. Za to coraz więcej lokalnych problemów próbują rozwiązywać międzynarodowe organizacje takie jak Greenpeace czy WWF Światowy Fundusz na rzecz Przyrody.

Kontekst międzynarodowy, który w dużej mierze interesuje polskie organizacje, to przede wszystkim integracja europejska. Jednak i tu poza cennymi wyjątkami (jak chociażby działalność Instytutu na rzecz Ekorozwoju) dyskusja między euroentuzjastami a eurosceptykami była raczej bitwą propagandową, nie walką na argumenty. Przyczynił się do tego zapewne sposób finansowania polskich organizacji, które dużą część środków pomocowych mogły otrzymać na działalność powiązaną z promowaniem integracji.

---

<sup>6</sup> Aniela Dylus, "Solidarność w warunkach globalizacji", za: <http://www.cebi.pl/texty/glob.doc>

<sup>7</sup> Artur Domosławski, "Świat nie na sprzedaż. Rozmowy o globalizacji i kontestacji", Sic! s.c., Warszawa 2002, s. 110.

<sup>8</sup> Wypowiedź w trakcie dyskusji *Kto zyskuje, a kto traci?* Więź 10/2001

Oczywiście nie jest tak, że polskie organizacje pozarządowe są nieobecne w życiu międzynarodowym, że nie współpracują z organizacjami z krajów europejskich. Przeciwnie – próbują brać aktywny udział w tworzeniu dyplomacji społecznej, tak że pod koniec zeszłego roku Minister Spraw Zagranicznych powołał Radę do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi. Działają w ramach międzynarodowej pomocy humanitarnej, nie do przecenienia jest rola tych polskich organizacji, które transferują doświadczenia polskich przemian do państw byłego Związku Radzieckiego. Aktywnie działają na rzecz procesu integracji europejskiej, m.in. biorąc udział w kampanii przedreferendalnej, oraz podejmują działania lobbingsowe w instytucjach europejskich (mam tu na myśli np. działalność organizacji ekologicznych czy Przedstawicielstwo Polskich Organizacji Pozarządowych w Brukseli). A to nie jedyne przykłady dobrej współpracy międzynarodowej.

W ramach samego tylko Programu Młodzież setki polskich organizacji współpracują z organizacjami z Unii Europejskiej. W latach 2000–2002 dofinansowano – bez tzw. akcji 3, gdzie często nie ma zagranicznego partnera – w sumie 1023 projekty, w których polskie organizacje współpracowały z jedną lub kilkoma organizacjami europejskimi. Jednak przeglądając<sup>9</sup> listę europejskich sieci i ich polskich członków wyraźnie widać, że w większości są to albo organizacje będące polskim odpowiednikiem organizacji działających w innych krajach, np. Transparency International, Amnesty International, Caritas, albo pojedyncze organizacje działające w polu działania sieci, np. Fundacja Osób Niepełnosprawnych w Międzynarodowej Organizacji Osób Niepełnosprawnych (Disabled People International – DPI), Polskie Stowarzyszenie Pomocy Osobom z Chorobą Alzheimera w Alzheimer Europe czy Polski Klub Ekologiczny w European Federation for Transport and the Environment. Tylko w wyjątkowych wypadkach udział w sieci dotyczy kilku organizacji z Polski naraz, np. w Europejskim Forum Studentów (AEGEE – Europe) czy Europejskim Centrum Fundacji (European Foundation Centre), albo też udziału federacji polskich organizacji, np. w Europejskiej Federacji Banków Żywności (European Federation of Food Banks).

Warto przyjrzeć się, jak wygląda ta współpraca w świetle badań ilościowych przeprowadzonych przez Stowarzyszenie KLON/JAWOR. Widać tu wyraźnie, że choć aż 81,9% organizacji ocenia kontakty z zagranicznymi organizacjami jako „na ogół dobre”, to jednak aż 69,6% „nie ma kontaktu” z tymi organizacjami, a tylko 8,9% „ma częste, regularne kontakty”. Dodajmy do tego inne dane z tego samego badania: 6,9% organizacji deklaruje, że jednym z trzech głównych celów ich działań jest „współpraca międzynarodowa i integracja europejska”, a deklarowany odsetek przynależności (w sposób formalny lub nie) do porozumień zagranicznych wynosi ok. 9%.

Również współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną w trakcie akcesji daleka była od doskonałości, czego powodem był, z jednej strony brak, jednolitej reprezentacji sektora, z drugiej - brak instytucjonalizacji dialogu z sektorem i niechęć administracji do takich form współpracy<sup>10</sup>.

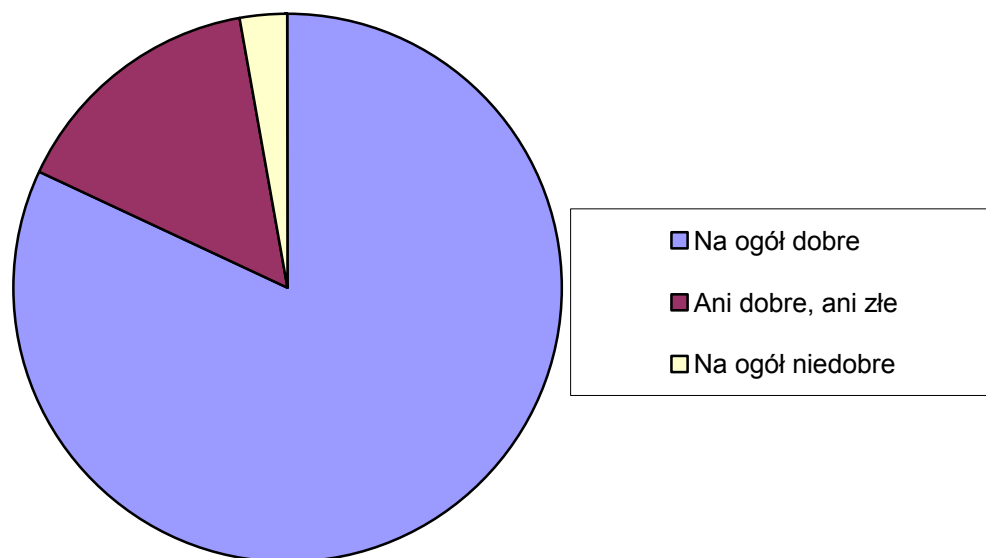
### **Badania Stowarzyszenia KLON/JAWOR**

Ocena kontaktów z poszczególnymi typami instytucji: „organizacje pozarządowe za granicą”

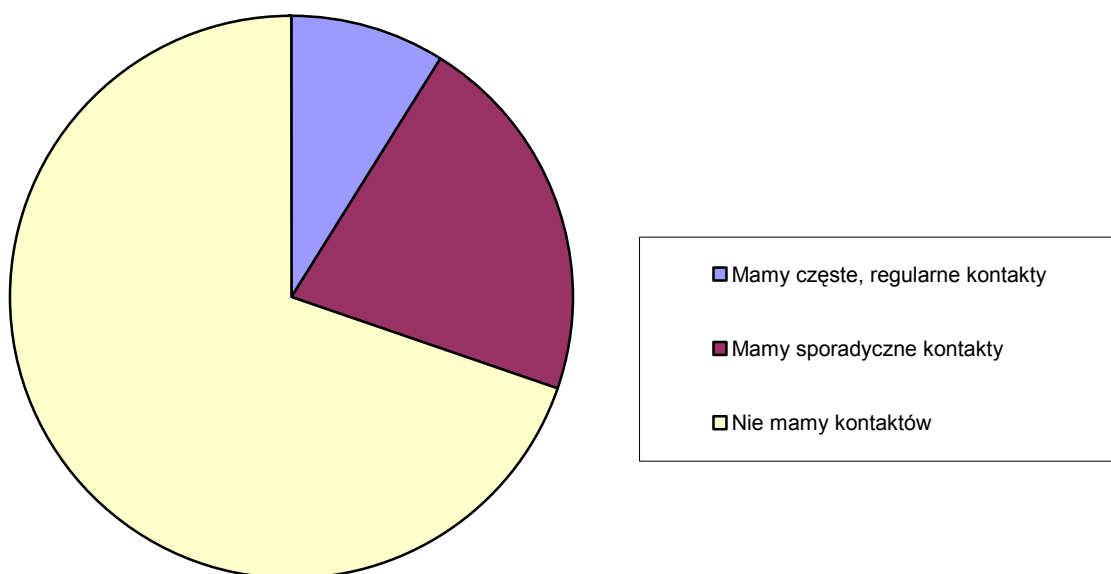
---

<sup>9</sup> Na podstawie „Trzeci sektor w Unii Europejskiej”, opr. Renata Koźlicka, Stowarzyszenie KLON/JAWOR, Warszawa 2003.

<sup>10</sup> Jarosław Górniak, Stanisław Mazur, "Trzeci sektor - organizacje pozarządowe a rozwój społeczeństwa obywatelskiego w drodze do Unii Europejskiej", w: *Meandry instytucjonalizacji: dostosowanie Polski do Unii Europejskiej. EU-monitoring VI*, Fundacja im. Friedricha Eberta i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2002, s. 109.



### Częstość kontaktów z poszczególnymi typami instytucji “organizacje pozarządowe za granicą”

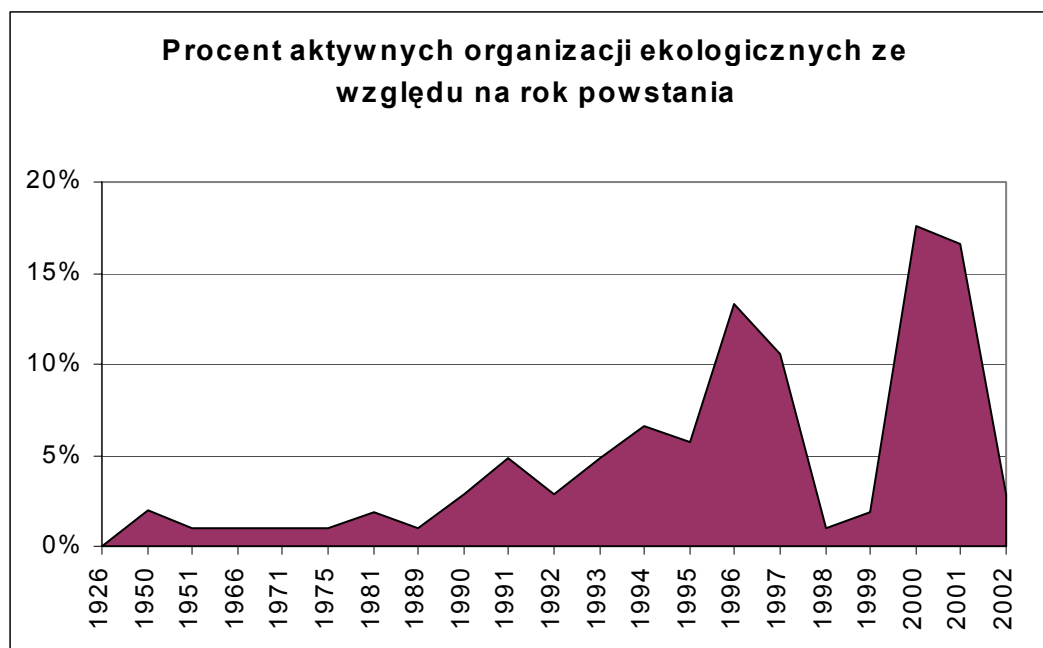


Na podstawie: Justyna Dąbrowska, Marta Gumkowska, Jakub Wygnański, “Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2002”, Warszawa 2002.

### Współpraca na poziomie krajowym

Współpraca organizacji pozarządowych na poziomie krajowym, jak się wydaje, jest pod wpływem dwóch tendencji. Z jednej strony, mamy wyraźne osłabienie sektora organizacji pozarządowych, z drugiej zaś – pojawiającym się wyraźnie możliwościom działania w różnego rodzaju ciałach doradczych i konsultacyjnych.

- Pierwsza tendencja wynika z trzech powodów. Po pierwsze, ogólny spadek aktywności obywatelskiej Polaków pozbawia organizacje pozarządowe ich zaplecza i siły. W tej sytuacji, nawet gdyby ilość instytucji społeczeństwa obywatelskiego (a przecież taki spadek u ekologów jest wyraźny, patrz: rys.3) nie spadła zbyt gwałtownie, to i tak dane dotyczące spadku aktywności w organizacjach<sup>11</sup>, a i zmiany w samej świadomości ekologicznej społeczeństwa polskiego, wyraźnie pokazują, w jak słabej kondycji jest trzeci sektor.



Rys. 3 Procentowy udział organizacji istniejących w 2002 roku (przygotowany dzięki życzliwości Zespołu Badawczego KLON/JAWOR). Uwaga: wykres nie pokazuje, ile organizacji powstało, ale ile z nich przetrwało do 2002 roku. Dodatkowo trzeba wziąć pod uwagę znaczną nadreprezentatywność (z uwagi na częste zaprzestanie działalności w pierwszych dwóch latach działania) procentu organizacji z lat 2000-2001 (por. *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych - raport z badania 2002*, Stowarzyszenie KLONJAWOR, Warszawa 2002, s. 12).

- Drugim elementem, który wpływa na ograniczenie procesów współpracy wewnątrz sektora, jest otoczenie prawno-społeczne. Przypomnieć należy, że mniej więcej od 1997 roku narastający proces wycofywania się funduszy wspierających aktywność społeczną lub, jak to było w przypadku PHARE, zmieniania polityki ze wsparcia inicjatyw na rzecz swobodnego "zlecania" zadań promocji integracji europejskiej miał ogromny wpływ na przemiany sektora w Polsce. W tej sytuacji o kontynuacji pewnych działań mogły zdecydować źródła lokalne (tak prywatne, jak i publiczne), a także świadoma polityka państwa. Niestety, zarówno recesja gospodarcza, jak i katastrofalna sytuacja finansów publicznych nie sprzyjały pozytywnym przekształceniom sektora. Nawet ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która w znacznej mierze miała się przyczynić do wzmocnienia profesjonalnych organizacji, w obliczu prób ograniczania

<sup>11</sup> Np. w danych CBOS "Przemiany aktywności społecznej Polaków w latach 1998-2002" odsetek osób deklarujących działalność w organizacjach działających na rzecz ochrony środowiska wyniósł w 2002 roku 0,3 w porównaniu z 0,9 w 1998 i 1,5 w 1999, podobnie było w innych kategoriach organizacji.

ulg podatkowych dla organizacji nieposiadających statusu pożytku publicznego okazuje się nie wsparciem ale kolejnym utrudnieniem. Przykładem takiego utrudnienia jest propozycja NFOŚiGW, aby w ramach programu "Wspierania działalności pozarządowych organizacji ekologicznych" dofinansowywać jedynie organizacje pożytku publicznego<sup>12</sup>.

- W efektem tych dwóch procesów ciągle mamy do czynienia z ułomnym społeczeństwem obywatelskim, które nie ma wystarczającego poparcia w społeczeństwie i wystarczających umocowań w systemie polityczno-prawnym. Spowodowało to zwielokrotnienie negatywnych zjawisk w sektorze organizacji pozarządowych. Ostatnio pojawiło się kilka opracowań próbujących określić zjawisko patologii w organizacjach pozarządowych<sup>13</sup>. Do istoty tych "słabości i wad wewnętrznych", które są także w dużym stopniu "rezultatem problemów samego sektora. Należą (...) między innymi takie zjawiska, jak kłopoty z budowaniem wspólnej reprezentacji sektora, z przestrzeganiem standardów samoregulacyjnych i etycznych sektora, stosunkowo niska kultura organizacyjna czy zjawisko >>oligarchizacji<< sektora"<sup>14</sup>.

Z drugiej strony, mamy natomiast tworzenie przestrzeni dla instytucjonalnych form współpracy. Ich podstawy prawne leżą zarówno w dyrektywach UE, jak i w inicjatywach rządu<sup>15</sup>. Sama ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stwarza możliwości udziału reprezentantów organizacji pozarządowych w tworzeniu polityki tak na szczeblu krajowym, jak i lokalnym.

Dopiero gdy patrzymy na wydarzenia ostatnich lat w perspektywie tych dwóch tendencji, możemy dobrze zrozumieć porażki i sukcesy polskich organizacji pozarządowych, w tym takich wydarzeń, jakimi były:

- 20-22 września 2002 roku – ogłoszenie utworzenia Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych podczas III ogólnopolskie Forum Inicjatyw Pozarządowych;
- 24 kwietnia 2003 roku - uchwalenie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

### **Reprezentacja - model federalizacyjny**

Z działaniami integrującymi w sektorze pozarządowym, których celem miało być powstanie ogólnopolskiego przedstawicielstwa organizacji pozarządowych, mieliśmy do czynienia od początku lat 90. (przypomnijmy choćby dwie poważne inicjatywy - Krajową Radę Organizacji Pozarządowych i Forum Fundacji Polskich) i zawsze towarzyszyły im głosy mówiące, że nie da się reprezentować wszystkich organizacji pozarządowych. Z tego też względu główną intencją osób, które "pracują nad procesem federalizacji, jest po prostu stworzenie reprezentacji tych, którzy chcą być reprezentowani, w celu zwiększenia siły nacisku na państwo. Jeżeli ktoś chce tworzyć równoległą reprezentację, to może. Jeżeli ktoś nie chce należeć do żadnej, to też może. Natomiast nie można nikomu zabronić

<sup>12</sup> W tej sprawie przedstawiciele Rady Działalności Pożytku Publicznego wystosowali pismo do NFOŚiGW w sprawie niezgodności proponowanych rozwiązań z duchem ustawy.

<sup>13</sup> Por. np. "Formalnoprawne uchybienia w funkcjonowaniu organizacji pozarządowych w Polsce" - oprac. przygotowane przez Kancelarię Prawną Rakoczy, Fundacja im. Stefana Batorego (Opinia uwzględnia stan prawny na 20 marca 2001) patrz: <http://www.batory.org.pl/praw/formal.htm>; Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec "Główne mechanizmy korupcjogenne występujące w działalności organizacji pozarządowych", w: Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec (red.), "Przejrzysta gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja", Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej, Warszawa 2002; Jarosław Górniak, Stanisław Mazur, "Trzeci sektor...", op. cit., podrozdział, "Patologie w działalności sektora pozarządowego".

<sup>14</sup> Piotr Gliński, "Trzeci sektor w Polsce: Stan obecny, bariery rozwoju", w: Marek Szczepański, Anna Śliz (red.), *Obywatel w lokalnej społeczności*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach i Uniwersytet Opolski, Tychy-Opole 2004, s. 140.

<sup>15</sup> Por. "Zasady dialogu społecznego. Dokument programowy Rządu", Warszawa październik 2002.

tworzenia reprezentacji"<sup>16</sup>. Przypomnijmy tu cele Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych:

- „1. rozwijanie współpracy i standardów działania oraz umacnianie poczucia tożsamości środowiska organizacji pozarządowych,
2. rzecznictwo interesów organizacji pozarządowych w sprawach wspólnych dla wszystkich organizacji członkowskich,
3. kształtowanie sprzyjających postaw społecznych wobec organizacji pozarządowych i budowanie ich rzetelnego wizerunku,
4. opiniowanie prawodawstwa przede wszystkim na szczeblu ogólnopolskim,
5. działanie na rzecz partnerskiej współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną wszystkich szczebli,
6. wspieranie działalności organizacji członkowskich,
7. reprezentacja organizacji pozarządowych, należących do Stowarzyszenia, wobec sektora publicznego i innych środowisk,
8. nawiązywanie współpracy i wymiana doświadczeń z partnerami zagranicznymi.”

Cele te w sposób wyraźny pokazują, że federacja chce reprezentować wszystkich, a z tego względu nie próbuje stworzyć swojego systemu wartości, np. nie ma ani słowa o "rozwoju zrównoważonym"<sup>17</sup>.

Ważnym pytaniem, na które należy sobie odpowiedzieć, jest wątpliwość, czy ruch federacyjny (zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym) ostatnich dwóch lat jest wynikiem wewnętrznej potrzeby sektora, czy raczej zewnętrznego zapotrzebowania? O tym, że być może mamy do czynienia ze swoistym wyścigiem po środki unijne, może świadczyć dyskusja, jaka toczy się wokół Polskiego Forum Osób Niepełnosprawnych<sup>18</sup>, które traktowane jest jako próba zdominowania organizacji niepełnosprawnych przez ogólnopolskie instytucje.

Od 2001 roku, gdy w opracowaniu "Ruch ekologiczny w Polsce. Mapa uczestnictwa obywatelskiego w ochronie środowiska" prezentowałem stan relacji pomiędzy branżą ekologiczną a trzecim sektorem w ogóle<sup>19</sup>, niewiele się zmieniło. POE dość ostrożnie angażują się w działania ogólnosektorowe (np. spotkanie na III OFIP-ie pod hasłem "Organizacje ekologiczne po wejściu do Unii Europejskiej. Szanse i zagrożenia"). Dużym rozczarowaniem z punktu widzenia sektora jest z jednej strony działalność Polskiej Zielonej Sieci, która nie podjęła misji reprezentowania organizacji ekologicznych skupiając się na realizowaniu działań operacyjnych, a z drugiej praktyczny rozpad Federacji Zielonych. Jeżeli dodamy do tego, że dwie organizacje powołane do wspierania ruchu organizacji pozarządowych, jakim są Fundacja Wspierania Inicjatyw Ekologicznych i Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, skupiły się również raczej na realizowaniu własnych programów niż wspieraniu szeroko rozumianego ruchu ekologicznego, można powiedzieć, że reprezentacja POE w istocie nie istnieje. Podział w ruchu ekologicznym, który dokonał się gdzieś w 1997 roku, nie doprowadził do wytworzenia się równoległych struktur reprezentacji. Podział na "demokratów" czy "polityków", czyli tych, którzy generalnie akceptują formy demokratyczne obowiązujące w Polsce i chcą wykorzystać je do zmiany sytuacji, którym przeciwstawiali się "radykałowie" czy "antyglobaliści" podważający polityczny status quo nie oddaje rzeczywistych podziałów<sup>20</sup>. Dodatkowo powstanie Partii Zielonych, jak się wydaje, nie doprowadziło do rozjaśnienia sytuacji, a raczej wprowadziło dodatkowe linie podziału i nieporozumień.

Niewątpliwie, choć stosunkowo słabe, różnego rodzaju federacje i koalicje tworzą sieć porozumień pomiędzy organizacjami. Biuro Wspierania Lobbying Ekologicznego wśród nich wymienia m.in. Koalicję na rzecz Rozwoju Rolnictwa Ekologicznego, Miasta dla Rowerów, Porozumienie na rzecz

<sup>16</sup> Cyt. za: "W poszukiwaniu modelu federacji", w: Dziękuję nr 6.

<sup>17</sup> Wśród członków założycieli poza Polską Zieloną Siecią, Fundacją Nasza Ziemia nie ma wielu organizacji, które można byłoby określić jako ekologiczne.

<sup>18</sup> Por. np. Agnieszka Deja, "Kto reprezentuje niepełnosprawnych": <http://www.ngo.pl/labeo/app/cms/x/41784>

<sup>19</sup> Piotr Frączak, "Infrastruktura trzeciego sektora w Polsce - branża ekologiczna", w. Piotr Frączak, Dorota Matejczyk (red.), "Ruch ekologiczny w Polsce. Mapa uczestnictwa obywatelskiego w ochronie środowiska", Stowarzyszenie ASOCJACJE, Warszawa 2001.

<sup>20</sup> Oczywiście takie widzenie podziałów sektora, obecne np. w publicystyce *Obywatela* - por. Barbara Bubula "Na manowcach społeczeństwa obywatelskiego" - jest tylko z jednym z możliwych, por. Piotr Gliński, *Zieloni.....*

### **Reprezentacja, model korporatystyczny**

Poszukiwanie innej formy reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego, które nie jest jeszcze gotowe do stworzenia własnych struktur reprezentacyjnych, możliwe jest w korporatystycznej wizji<sup>22</sup> społeczeństwa obywatelskiego. Tutaj reprezentacja sektora lub jego branż nie jest budowana od dołu, lecz raczej "wymuszana" przez pewne możliwości czy konieczności. Spektakularną formą tworzenia tej reprezentacji było zgłaszanie kandydatów do Rady Pożytku Publicznego, która została powołana na mocy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W listopadzie 2003 roku Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej wybrał członków Rady, w której 50%, tj. 10 osób, reprezentuje organizacje pozarządowe, w tym organizacje ekologiczne - Urszula Burkot z PKE. Warto dla podkreślenia korporacyjności tego rozwiązania przypomnieć, że na stronie [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl) organizowano swoiste "prawybory" przedstawicieli, na które mogły głosować organizacje pozarządowe. Z osób wybranych do Rady tylko cztery poddały się takiej społecznej weryfikacji, a reprezentant ekologów w tych prawyborach "przegrał" z Jackiem Bożkiem z Klubu Gaja 59 do 102 głosów.

Tworzenie różnego rodzaju ciał dialogu obywatelskiego stało się w ostatnich latach normą. Pozostaje oczywiście pytaniem, na ile osoby uczestniczące w tym dialogu są rzeczywistymi reprezentantami innych organizacji i na ile ich rola nie jest jedynie formą fasadowych konsultacji a realnego wpływu na decyzje polityczne. Wydaje się, że POE jak zwykle<sup>23</sup> jest pół kroku przed innymi organizacjami. Co prawda wypracowana w Ministerstwie Ochrony Środowiska społeczna partycypacja w ocenie wniosków o dofinansowane została zarzucona, ale np. praca nad stworzeniem ciała przedstawicielskiego - Komitetu Selekcyjnego programu "Wspieranie działalności pozarządowych organizacji ekologicznych" w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska wydaje się warta analizy i wyciągnięcia wniosków. Z jednej strony, burzliwa dyskusja na liście<sup>24</sup>, z drugiej - konkretne procedury, które napotykają na przeszkody (zawieszenie negocjacji w związku z wprowadzeniem ustawy o działalności pożytku publicznego), ale mimo wszystko prowadzą do stworzenia ośmioosobowej reprezentacji POE<sup>25</sup>.

Oczywiście to jedynie przykłady takich korporatystycznych reprezentacji. Dla przykładu Biuro Wspierania Lobbyingu Ekologicznego wymienia na swojej stronie internetowej przedstawicieli POE w następujących grupach doradczych: Izba Gospodarcza Recyklingu, Grupa dialogowa Dyrekcji Generalnej Środowisko UE i NGO, Komitet Sterujący Funduszu

---

<sup>21</sup> Por. [www.bwle.most.org.pl/koalic.htm](http://www.bwle.most.org.pl/koalic.htm)

<sup>22</sup> Demokracja korporatystyczna czy uzgodnieniowa - to forma poszukiwania rozwiązań problemów społecznych poprzez system negocjacji i uzgodnień, w których biorą udział reprezentanci administracji i różnych przedstawicielstw społecznych. Idea paktów społecznych lansowana najpierw przez Jacka Kuronia, później Jerzego Hausnera (por. Piotr Frączak, "Jakie społeczeństwo obywatelskie", w: Dziękuję nr 6/2003) wydaje się właśnie próbą wzmocnienia aktywności społecznej poprzez korporatystyczne usankcjonowanie reprezentantów grup społecznych, i to nie tylko w kontekście stosunków pracy, ale szeroko rozumianego dialogu obywatelskiego. O nadziejach związanych z rozwojem takiego modelu – patrz: Piotr Frączak, "W poszukiwaniu politycznej trzeciej drogi: demokracja uzgodnieniowa", Przegląd Społeczny nr 3/1992,

<sup>23</sup> Bardzo często traktuje się inicjatywy ekologiczne jako "harcowników", którzy wypracowują rozwiązania dla innych organizacji. Wydaje się być to zasadne, gdyż rozwój (poszukiwanie nowych rozwiązań i upadki) POE rzeczywiście wyprzedzają rozwój pozostałych branż.

<sup>24</sup> <http://www.lists.most.org.pl/archiwum/poe-nfos/>

<sup>25</sup> Takie samoorganizowanie branży budzi zarówno podziw, jak i pewne wątpliwości. Istnieje trzyosobowa komisja zaufania, która nadzoruje przebieg wyborów, z drugiej strony osobą, która z ramienia tej komisji nagłaśnia przebieg wyborów, był jeden z kandydatów.



ISPA, Międzyresortowy zespół ds. nowych mechanizmów ekonomicznych w ochronie środowiska, Rada NFOŚiGW, Rada Konsultacyjna przy Prezesie Urzędu Regulacji Energetyki<sup>26</sup>. Przedstawiciele POE w poszczególnych gremiach często prowadzą nierówną walkę o to, aby poszczególne komitety miały rzeczywiste znaczenie, a nie jedynie fasadowy charakter<sup>27</sup>.

### **Infrastruktura sektora i branży**

Zarówno formy reprezentacji sektora (i poszczególnych branż), jak i ich znaczenie w dużej mierze zależą od istnienia wspomnianej wyżej infrastruktury, której podstawowym zadaniem jest tworzenie drożnych kanałów wymiany informacji. Jednym z większych dokonań sektora pozarządowego w Polsce jest stworzenie sprawnego portalu internetowego [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl) (w branży ekologicznej mamy dwa podstawowe serwery BRAMA [www.eko.org.pl](http://www.eko.org.pl) i MOST [www.most.org.pl](http://www.most.org.pl)), który zarówno dostarcza informacji, jak i - w stopniu jeszcze chyba niewystarczającym - jest miejscem wymiany poglądów i krystalizowania się niezależnych ośrodków opiniotwórczych<sup>28</sup>.

Dodatkowo mamy do czynienia z całą różnorodnością instytucji infrastruktury sektora, np. z

- Instytucjami doradczo-szkoleniowymi, np. Fundacją Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Siecią Regionalnych Ośrodków Wsparcia czy - w kwestiach dotyczących Unii Europejskiej - Siecią Euro-NGO, powołania tzw. łączników<sup>29</sup>;
- Instytucjami oferującymi wsparcie merytoryczne, np. Stowarzyszeniem KLON-JAWOR, Centrum BORDO, a w branży ekologicznej - Centrum Prawa Ekologicznego czy Instytutem na rzecz Ekorozwoju;
- Instytucjami oferującymi wsparcie finansowe, np. Fundacją im. Stefana Batorego czy Polsko-Amerykańską Fundacją Wolności, a w branży ekologicznej - chociażby EkoFunduszem czy GEF;
- Instytucjami działającymi w imieniu organizacji, jak Przedstawicielstwo Organizacji Pozarządowych w Brukseli czy Biuro Wspierania Lobbying Ekologicznego.

Wydaje się jednak, że infrastruktura sektora (także w branży ekologicznej) przeżywa swoisty kryzys tożsamości. Poza wspomnianymi już wyżej tendencjami do odchodzenia od misji wsparcia czy też służby na rzecz realizowania konkretnych programów operacyjnych pojawiają się problemy z finansowaniem działań infrastrukturalnych<sup>30</sup> i potrzebą restrukturyzacji całej infrastruktury<sup>31</sup>. Niewątpliwie jednak funkcjonowanie organizacji infrastrukturalnych, choć nie zastąpi podstawowych działań organizacji ekologicznych, znacząco może wpłynąć na jakość sektora (branż) i ich siłę w negocjacjach z innymi partnerami. Z tego też powodu należy je traktować nie jako jeszcze jeden rodzaj organizacji, ale jako pewnego rodzaju dobro wspólne, za które jesteśmy wszyscy odpowiedzialni.

### **Lokalna współpraca**

<sup>26</sup> Por. [www.bwle.most.org.pl/przedst.htm](http://www.bwle.most.org.pl/przedst.htm)

<sup>27</sup> Przykłady takich działań można znaleźć w informacjach przygotowanych przez reprezentantów organizacji ekologicznych w Komitecie Sterującym Funduszu Spójności i Komitecie Monitorującym Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na <http://www.ine-isd.org.pl/>

<sup>28</sup> Rolę taką pełniła częściowo niezależna prasa pozarządowa – np. Zielone Brygady czy Asocjacje, por. Piotr Frączak, "Prasa pozarządowa jako element infrastruktury trzeciego sektora w Polsce", BORDO, Warszawa 2001. Obecnie do takiej roli pretenduje - silnie jednak zideologizowany - *Obywatel*.

<sup>29</sup> W poszczególnych województwach i branżowe w dziedzinie ekologii i rolnictwa por. <http://ue.ngo.pl/labeo/app/cms/x/5812;jsessionid=C7D062C2E5DB96A7430CE1DBEA9BAA82>

<sup>30</sup> Wydaje się, że z punktu samoświadomości sektora i jego stosunku do infrastruktury warto przywrócić się prezentacjom przygotowanym na spotkanie w NFOŚiGW 8.10.2002 roku "Sposoby wspierania działalności Pozarządowych Organizacji Ekologicznych w Polsce", masz. pow.

<sup>31</sup> Powstał specjalny Fundusz ProBonus przy Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, którego zadaniem jest wypracowanie mechanizmów wsparcia dla infrastruktury, por. [www.frso.pl](http://www.frso.pl)

W niniejszym opracowaniu za lokalne traktuję gminne lub ponadgminne inicjatywy. Dotyczą one więc zarówno poziomu mikro (gmina, miasto), jak i mezo (województwo). Szczególnie poziom województwa samorządowego, zwłaszcza w kontekście funduszy strukturalnych, trzeba traktować jako istotny. Wydaje się jednak, że właśnie na tym poziomie współpraca wygląda szczególnie słabo. Powstają co prawda regionalne federacje (głównie zresztą z branży "pomoc społeczna"), jednak ich znaczenie i wpływ na struktury wojewódzkie jest zazwyczaj nikły. Przyczyną jest wyraźne upartyjnienie samorządów wojewódzkich, które wyraża się m.in. w poczuciu zależności radnych wojewódzkich raczej od struktur partyjnych niż od mieszkańców<sup>32</sup> co w znacznym stopniu ogranicza możliwości kontroli społecznej. O problemach współpracy i reprezentacji na poziomie wojewódzkim dobrze świadczą działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i sposoby wyboru przedstawicieli POE do ich rad nadzorczych. Wydaje się więc, że należałoby bacniejszą uwagę zwrócić na sposoby reprezentacji sektora (branż) oraz instytucje infrastrukturalne w kontekście rozwiązań przyjętych w poszczególnych województwach.

Poszukując lokalnych modeli współpracy organizacji pozarządowych możemy oczywiście mówić o pewnych tendencjach, gdyż przyjęte rozwiązania lokalne znacząco różnią się między sobą. Tu chciałbym podzielić się jedynie dwoma refleksjami dotyczącymi tych właśnie tendencji. Po pierwsze, niepokojący jest brak szerokich koalicji organizacji pozarządowych na rzecz wprowadzania lokalnych Agend 21. Wiele jest sygnałów<sup>33</sup>, że organizacje pozarządowe w wielu przypadkach nie uczestniczą w tworzeniu i wdrażaniu lokalnych programów rozwoju zrównoważonego, a jeżeli już uczestniczą, to partnerstwo dotyczy raczej współpracy POE z administracją czy biznesem niż z innymi organizacjami pozarządowymi. Ważnym elementem wspierającym współpracę są programy pomocowe, jak programy UNDP czy np. program Grupy Partnerskie Fundacji Partnerstwo dla Środowiska, jednak ilość tych inicjatyw póki co jest raczej formą wspieranych z zewnątrz eksperymentów<sup>34</sup> niż wypracowanym modelem. Drugim elementem, który utrudnia współpracę na poziomie lokalnym, jest brak kontroli społecznej<sup>35</sup>. Bezsilność organizacji wobec czasem bezprawnych działań administracji lokalnej jest źródłem frustracji i w konsekwencji patologii w sektorze - od klientelizmu poczynając a na działaniach niezgodnych z prawem kończąc.

### **Wymiary współpracy - próba podsumowania**

Współpraca wewnątrz trzeciego sektora dotyczy bardzo różnych aspektów. Od incydentalnej współpracy, przez wspólnie prowadzone wieloletnie programy czy kampanie, aż po instytucjonalną współpracę w kwestii artykułowania i reprezentowania poszczególnych wartości czy interesów w obszarach poszczególnych branż i tematów, a także w obszarze całego sektora pozarządowego. Poszukując konkretnych rozwiązań nie możemy pominąć tak ważnych czynników, jak siła sektora i możliwości systemowe. Wydaje się, że w obecnej sytuacji federalizacyjne (partycypacyjne) formy reprezentacji są w znacznym stopniu utrudnione z uwagi na trudności całego sektora i poszczególnych organizacji. Oczywiście są i będą podejmowane (także w formie ogólnych inicjatyw - jak mamy do czynienia z

---

<sup>32</sup> por. Barbara Gąciarz "Niezamierzone efekty instytucjonalizacji samorządności lokalnej i regionalnej. Bilans pierwszej kadencji", za: <http://www.jezuk-polski.pl/pts/dzialy/gaciarz.html>

<sup>33</sup> Por. np. Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec, "Rola organizacji pozarządowych w realizacji partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju", w: Tadeusz Borys (red.), *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003.

<sup>34</sup> Podobnie zresztą jest w przypadku innych form wspierania lokalnej aktywności w formie np. Funduszy Lokalnych.

<sup>35</sup> Ostatnio coś ruszyło się w kwestii organizacji kontrolnych - świadczą o tym np. programy Fundacji Stefana Batorego "Organizacje strażnicze: społeczna odpowiedzialność w życiu publicznym" <http://www.batory.org.pl/spob/straz.htm> czy Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego "Rzecznictwo i kontrola społeczna" [www.frso.pl](http://www.frso.pl)

projektem powołania Sejmiku Organizacji Pozarządowych) inicjatywy federacyjne. Śmiem jednak twierdzić, że większość z nich nie spełni pokładanych w nich nadziei. Proces integracji poszczególnych grup organizacji nie może być wynikiem zewnętrznego zapotrzebowania, ale wewnętrznej potrzeby. Oczekiwałbym raczej na powstanie konkurencyjnych federacji różniących się ideowo niż powstania jednej reprezentacji. Takie konkurencyjne infrastruktury mogą tylko wzmocnić sektor poprzez zdrową konkurencję (np. zdobywanie poparcia społecznego), rzetelną debatę programową, wypracowanie alternatywnych sposobów działania, które mogą uzupełniać a nie równoważyć działania w kierunku zwiększenia partycypacji społecznej, czy ochrony środowiska naturalnego.

Fasadowe struktury reprezentacyjne istnieć będą głównie po to, aby dostarczać "demokratycznie" wybranych przedstawicieli do różnego rodzaju ciał i gremiów, czyli aby legitymizować de facto korporatystyczną (ekspercką) formę reprezentacji sektora. A forma ta choć może przynieść sektorowi duże korzyści, wiąże się jednak także z poważnym niebezpieczeństwem. Udział we wszelkiego rodzaju komitetach doradczych, sterujących, monitorujących bez silnego zaplecza społecznego (tu błędne koło się zamyka) może okazać się przysłowiową walką z wiatrakami, zaś brak skutecznych form demokratycznej kontroli reprezentantów może prowadzić do wypaczenia ich misji. Dotyczy to przede wszystkim poziomu lokalnego, gdzie tylko rzeczywista partycypacja społeczna, a zatem rzeczywista współpraca różnych partnerów społecznych (nie tylko organizacji określających się jako ekologiczne) umożliwia racjonalne działania obywatelskie – szczególnie w kontekście przyjmowania i wdrażania lokalnych Agend 21.

## **ANEKS**

Poszukując form współpracy warto zwrócić uwagę na praktyczne aspekty takich działań, ich możliwości i ograniczenia. Jako przykład chciałbym przypomnieć dwa casusy, które w różny sposób dotykają kwestii współpracy.

### **Współpraca organizacji - casus Warszawa**

Transformacja systemowa i decentralizacja państwa po 1989 roku stworzyły nowe możliwości działania zarówno dla demokratycznie wybranych przedstawicieli, jak i samych obywateli. Dotyczyło to w szczególności relacji władza - obywatele. Tworzyły się zasady współpracy między samorządami i organizacjami pozarządowymi. Jedne z pierwszych zapisów prawa lokalnego dotyczącego tej współpracy zostały uchwalone w Warszawie 7 września 1995 r. Jednak nie na wszystkich polach przedstawiciele władz lokalnych byli skłonni do daleko idącej współpracy z mieszkańcami. Dotyczyło to przede wszystkim kwestii związanych z rozwojem gospodarczym i, co za tym idzie, przynajmniej w stolicy, wielkim boorem inwestycyjnym. Zagrożenie odczuły przede wszystkim organizacje ekologiczne i zajmujące się ochroną zabytków. Potrzeby były takie, że "Każde wolne, niezabudowane miejsce - mówił na konferencji w 1989 roku Witold Straus z Towarzystwa Ochrony Zabytków - jest sprzedawane przez władze miejskie na korzystnych warunkach, by przyciągnąć jak największą rzeszę inwestorów. Ale nie prowadzi się przy tym żadnej polityki urbanistycznej i architektonicznej. Żeby nikt nie przeszkadzał, zlikwidowano stanowisko Naczelnego Architekta Warszawy, zlikwidowano Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną i nie powołano Miejskiego Konserwatora Zabytków. W efekcie każdy buduje co chce i gdzie chce, co często bulwersuje społeczeństwo, powoduje protesty i procesy przed Naczelnym Sadem Administracyjnym. W ten sposób chyłkiem, z naruszeniem prawa zabudowano fragment historycznego Ogrodu Saskiego na rogu Królewskiej i Marszałkowskiej, mimo protestów organizacji społecznych, Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody, a nawet Ministra Kultury i Sztuki oraz przewodniczącego Rady Miasta Stołecznego Warszawy"<sup>36</sup>. W Warszawie od 1991 roku działało Biuro Obsługi Ruchu Ekologicznego (w ramach Społecznego Instytutu Ekologicznego), które choć z założenia powołane zostało jako

---

<sup>36</sup> Por. Jerzy Suski, *Niektóre aspekty współdziałania organizacji pozarządowych z samorządem lokalnym*, ASOCJACJE nr 9/98).

struktura ogólnopolska, spełniała też ważne funkcje lokalne, m.in. realizując programy lokalne (np. Program Zielony Telefon), występując w sytuacjach konfliktowych (np. spalarnia na ul. Zabranieckiej, lokalizacje hipermarketów) jako strona w postępowaniu administracyjnym, czy też udostępniając swoją bazę organizacjom lokalnym, takim jak np. Zielone Mazowsze.

Obok działalności interwencyjno-eksperymentalnej próbowano powołać również formy reprezentacji. Ilość konfliktów wokół konkretnych inwestycji stała się przyczyną powołania przez przedstawicieli tych inicjatyw, chcących wzmocnić swój głos wobec władz samorządowych, Stowarzyszenia Przyjazne Miasto (zarejestrowanego w grudniu 1997 roku jako stowarzyszenie osób fizycznych). Okazało się jednak, że mimo iż Przyjazne Miasto w założeniu miało reprezentować różne grupy mieszkańców, to przyjmując formułę stowarzyszenia osób fizycznych (a nie osób prawnych) stało się kolejnym podmiotem na stołecznej scenie publicznej i przez władze traktowane było na tych samym prawach, co i wchodzące w jego skład komitety. Trzeba więc było wypracować inną formułę relacji obywatele - samorząd.

Pierwszą szansą była inicjatywa samorządowa. Oto w obliczu dużej liczby lokalnych konfliktów samorządowcy zdecydowali się zrealizować pomysł (dyskutowany od wielu lat) dopracowania się zasad konsultacji społecznych. Gazeta Wyborcza z 21-22 lutego 1998 roku pisała: „Rada Warszawy właśnie przygotowuje projekt uchwały w sprawie prowadzenia i finansowania działań edukacyjno-informacyjnych promujących inwestycje związane z gospodarką odpadami komunalnymi. Samorządowcy twierdzą, że kosztowałyby to wiele mniej niż straty ponoszone po wstrzymaniu inwestycji”. Do 6-osobowego Komitetu Sterującego powstanie tego ośrodka zaproszono m.in. Prezesa Stowarzyszenia Przyjazne Miasto Jerzego Wojnara. 18 listopada 1998 roku rozpoczął działalność Ośrodek Konsultacji i Dialogu Społecznego. Marcin Herbst (koordynator ośrodka) twierdził wówczas: „chcemy informować inwestorów, co może im grozić i w jaki sposób innym udało się uzyskać zgodę społeczną”<sup>37</sup>. Powstanie instytucji samorządowej oddaliło pojawiające się pod koniec 1998 roku propozycje sfederowania organizacji warszawskich (w tym Przyjaznego Miasta) broniących zabytków i przyrody przed inwestorami i... zbyt skorymi do wspierania tych inwestycji urzędnikami i politykami<sup>38</sup>.

Jednak dość szybko okazało się, iż z działalności Ośrodka organizacje społeczne nie były zadowolone. Przy okrągłych stołach (np. Warszawskim Okrągłym Stole Transportowym, tzw. WOST-ie), dyskutowano, ale próba sił - choćby w kwestii planowanego przebiegu autostrady - przybierała nadal formę protestów lub postępowania administracyjnego.

Nic też dziwnego, że na początku 2000 roku organizacje (w tym i Stowarzyszenie Przyjazne Miasto) zadecydowały: „My, przedstawiciele pozarządowych organizacji grupujących mieszkańców Warszawy, dostrzegając konieczność przemawiania wspólnym, reprezentatywnym głosem w najważniejszych dla miasta sprawach, postanawiamy powołać do życia Radę Stowarzyszeń m.st. Warszawy. Licząc na współpracę z władzami miasta będziemy obserwować życie stolicy, dokonując oceny zachodzących zjawisk, wspierając pozytywne, przeciwstawiając się negatywnym, a także proponować własne rozwiązania.

Szczególną uwagę Rada będzie poświęcać: modelowi ustroju miasta i strukturom jego zarządzania; tożsamości Warszawy i ochronie dziedzictwa kulturowego; bezpieczeństwu mieszkańców, warunkom zdrowotnym, edukacji i życiu kulturalnemu mieszkańców; ochronie wartości środowiska przyrodniczego i właściwemu kształtowaniu przestrzeni miejskiej”.

Rada m.in. podjęła trud przygotowania w czynie społecznym<sup>39</sup> "Stanowiska w sprawie Planu Zagospodarowania m.st. Warszawy z określeniem ustaleń wiążących gminy warszawskie (2.02.01)", w którym pisała: "(...)Uważamy ponadto, że przedstawiony Projekt poprzez brak jednoznacznych zapisów normujących, nieprecyzyjne sformułowania, brak szczegółowych uwarunkowań i rygorów odnoszących się do ochrony przyrody, dziedzictwa kulturowego i historycznego spowoduje legalizację wszelkich działań budowlanych i inwestycyjnych na obszarze całego miasta. Dowodem na świadome usankcjonowanie dowolności przyszłej zabudowy i rozwoju miasta jest całkowite pominięcie w tym

---

<sup>37</sup> GW 18 XI 98.

<sup>38</sup> Por. Jerzy Suski, *Niektóre aspekty...*, op.cit.

<sup>39</sup> Dokument ten, oprócz części ogólnej, zawierał kilka profesjonalnie przygotowanych analiz szczegółowych przygotowanych przez poszczególne organizacje.

Projekcie uwarunkowań chroniących zabytki, dziedzictwo kulturowe i historyczne, a także szczególnie nieprecyzyjne formułowanie zapisów odnoszących się do ochrony przyrody. Przyjęcie Planu w takiej formie doprowadzi do działań pozwalających na niekontrolowany rozwój miasta, co spowoduje lawinowe narastanie sprzeczności i konfliktów rzutujących na jakość życia mieszkańców (podkr. PF), dewastację ekosystemu miasta, jego funkcjonowanie, a także na dalsze perspektywy rozwojowe stolicy. (...)"

Brak chęci władz Warszawy do współpracy z Radą oraz wewnętrzne procesy (w tym konflikt wokół decyzji Przyjaznego Miasta – patrz niżej) nie pozwoliły jednak na to, aby Rada w pełni spełniła oczekiwania jako instytucja ekspercka. Coraz częściej, wbrew początkowym intencjom, Rada angażuje się w bezpośrednie konflikty (przebieg autostrady, budowa lotniska).

W 2001 roku powstała również Federacja Mazowia, która "jest dobrowolnym porozumieniem autonomicznych organizacji pozarządowych działających w sferze społecznej i socjalnej na terenie województwa mazowieckiego". Co prawda występuje ona jako reprezentant organizacji warszawskich wobec władz miasta, ale zgodnie ze swoją misją broni głównie interesów organizacji socjalnych.

Również w 2001 roku powstała w oparciu o lidera przeszkolonego w ramach Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Warszawska Grupa Obywatelska, która działając przy Stowarzyszeniu Dialog Społeczny zajmuje się szczególnie monitorowaniem przejrzystości działania samorządu lokalnego, m.in. w kwestii przyznawania dotacji organizacjom pozarządowym.

W 2003 roku wraz z ze zmianami ustroju Warszawy zlikwidowany zostaje Ośrodek Konsultacji i Dialogu Społecznego, co oczywiście problemów nie rozwiązuje<sup>40</sup>.

Tak oto organizacje warszawskie nie potrafiły wypracować formuły współpracy, która umożliwiłaby reprezentowanie ich interesów wobec władz miasta.

### **Współpraca negatywna - casus ekoharaczy**

Działalność organizacji pozarządowych - i to odróżnia je od administracji, która działa w oparciu o przepisy, i od biznesu, którego kołem napędowym jest zysk - wynika z chęci realizowania wartości. Te wartości mogą być bardzo różne (czasem sprzeczne), ale są. Z wartościami jest jednak tak, że tworzą one zwarty system. Nie można w ich imię stosować metod, które by tym wartościom zaprzeczały. Gdy jednak działania etyczne nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, pojawia się chęć zastosowania skutecznych metod, bez względu na ich ocenę moralną. Pokusa jest tym większa, że patrząc na mechanizmy działające w sektorze publicznym i prywatnym często widzimy, jak sukces osiąga się nie dzięki własnej pracy, umiejętnościom, ale dzięki układom, zależnościom, korupcji. To właśnie taki relatywizm stał się podstawą najgłośniejszej afery korupcyjnej w sektorze pozarządowym lat ostatnich - kwestii "eko-haraczy"<sup>41</sup>. To, że niektóre organizacje ekologiczne przyjmują "dotacje" lub zwykłe łapówki za rezygnację z protestów przeciwko niektórym inwestycjom, było wiadomo już od jakiegoś czasu<sup>42</sup>. Sytuacja nabrała nowego znaczenia w momencie, gdy dobrze znane i uznawane<sup>43</sup> w ruchu ekologicznym organizacje<sup>44</sup> zaczęły uzasadniać zasadność takich decyzji.

<sup>40</sup> Ciekawe, że dopiero po rozwiązaniu ośrodka w sierpniu 2003 roku udało się doprowadzić do porozumienia pomiędzy policją a cyklistami, od 1998 organizującymi tzw. „Masę krytyczną”, której celem było zwrócenie uwagi na problemy rowerzystów, co często przemieniało się w awantury i przepychanki z policją - por. A. Krzyżaniak, *Koniec rewolucji*, w: GW z 29 sierpnia 2003.

<sup>41</sup> Por. np. Marek Kęskrawiec, *Terror ekologiczny*, "Newsweek" nr 35/02, Ryszard Kamiński, Rafał Pleśniak, *Ekoharacz*, "Wprost" z 9 września 2001 r., Dariusz Bartosiewicz, *Darowali w łapę*, "Gazeta Wyborcza" z 8 czerwca 2001 r.

<sup>42</sup> Marcin Kołodziejczyk, *Wara!*, "Polityka" z 8 kwietnia 2000 r. i Mirosław Cielemecki, *Liberum veto*, "Wprost" z 20 sierpnia 2000 r.

<sup>43</sup> Po faksie środowisko organizacji odcięło się od tych organizacji - i tak Przyjazne Miasto zostało wykluczone z Rady Stowarzyszeń Miasta Stołecznego Warszawy, a białostockie i łódzkie inicjatywy wykluczono z Federacji Zielonych.

<sup>44</sup> Nie dotyczyło to zresztą tylko organizacji ekologicznych, por. 4k, *Zaprotestować, by zarobić*, GW z 3 stycznia 2002 r.

"Uważam, że godna jest pochwały troska - pisał prezes Stowarzyszenia Przyjazne Miasto, które przyjęło darowiznę w wysokości 2 mln złotych - pozostałych organizacji o dobre imię ekologów, jednak w tym wszystkim brakuje mi oceny faktycznej skuteczności całego ruchu, tak w skali Warszawy, jak i całej Polski. Myślę, że kwestia tzw. etyki, którą zamierzają roztrząsać szanowne organizacje, nie powinna przysłaniać tej prawdy, iż zasoby środowiska ulegają (mimo naszych starań) postępującej degradacji. Być może obok etyki działania powinny powstać instrukcje - jak działać, żeby stać się godnym przeciwnikiem dla uzbrojonego w kapitał inwestora"<sup>45</sup>, a przedstawiciele inicjatyw łódzkich pisali: "straty, jakie wynikają dla naszej sprawy z przyspieszenia o kilka lub kilkanaście miesięcy budowy parkingu, zrealizowania inwestycji wielkiego i obcego kapitału oraz ryzyka wykorzystania faktu zawarcia tej ugody przez osoby lub media nam niezyczące do oczerniania nas i naszych intencji, są w sumie znacząco mniejsze od korzyści, jakie płyną z pozyskania stosunkowo dużych funduszy na niezależną działalność wydawniczą, mającą na celu edukację społeczną"<sup>46</sup>.

Jednak sama etyczna ocena zjawiska ekoharaczy chyba nie wystarczy. Trzeba spróbować spojrzeć na to także z innej strony. W wydanej przez Stowarzyszenie ASOCJACJE publikacji "Ruch ekologiczny w Polsce" prof. Piotr Gliński poszukując przyczyn różnych konfliktów w ruchu Zielonych pyta: "a może jednak całkiem po prostu [jest to] prowokatorska działalność przeciwników ekologii? Komu może bowiem zależeć najbardziej na słabości i rozbiściu polskich Zielonych?"<sup>47</sup>. W omawianym przypadku drugą stroną konfliktu są inwestorzy.

"Przypominamy - piszą przedstawiciele Federacji Zielonych w oświadczeniu prasowym dotyczącym wykluczenia białostockiej organizacji, która przyjęła dotację za wycofanie skargi do NSA - że prawo do bycia stroną w postępowaniu administracyjnym jest podstawową bronią społeczeństwa obywatelskiego wobec nadużyć władzy i inwestorów. Ponad połowa odwołań w sprawach związanych z planami inwestycyjnymi jest uzasadniona: organ nadzoru administracyjnego uchyla oprotestowaną decyzję". Tak więc działalność organizacji powoduje straty, już to z powodu opóźnienia inwestycji, już to z powodu ostatecznego jej wstrzymania. Być może odpowiedź tkwi w twierdzeniu, że złe nie są łapówki, ale prawo do społecznej kontroli, co znacznie utrudnia działanie inwestorom. Łapówka podwyższa tylko koszty inwestycji, a działalność prawdziwych ekologów uniemożliwia te inwestycje. Oznaczałoby to jednak, że media słusznie piętnując nieetyczne zachowania stają się stroną w działalności lobbingowej.

Przypomnijmy, iż pierwsze doniesienia prasowe o tym, że biedni inwestorzy są szantażowani przez organizacje pozarządowe i mieszkańców, pojawiły się w połowie 2000 roku<sup>48</sup>. Oczywiście szukano pomysłów na rozwiązanie tego problemu i najlepszym sposobem jawiło się "uproszczenie zawiłych procedur budowlanych, zwłaszcza usunięcie konieczności uzyskiwania decyzji o warunkach zagospodarowania i budowy - uważa mecenas Ludwik Żukowski, który specjalizuje się w rozwiązywaniu sporów inwestycyjnych. Jego zdaniem, sporne sprawy powinno się rozstrzygać na drodze cywilnoprawnej"<sup>49</sup>.

Na efekty tej (jak sądzić by można) akcji lobbingowej nie trzeba było długo czekać. Uchwalona 9 listopada 2000 roku ustawa o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko de facto ograniczyła możliwości działania organizacji. Piotr Rymarowicz z Towarzystwa na rzecz Ziemi, które od dłuższego już czasu próbuje monitorować proces inwestycji na terenie całego kraju, tak scharakteryzował te zmiany: „Do końca ubiegłego roku organizacje ekologiczne mogły zwracać się do organów administracji decydujących o wyznaczeniu lokalizacji inwestycji szkodliwych dla środowiska o informowanie o planowanych przedsięwzięciach. Organizacje mogły w ciągu miesiąca złożyć wnioski i zastrzeżenia, które organ miał obowiązek rozpatrzyć. Od 1 stycznia organy administracji mają już tylko obowiązek umieszczenia informacji na urzędowej tablicy ogłoszeń i w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia”. W praktyce pozbawiono możliwości kontroli inwestycji szkodliwych dla środowiska wyspecjalizowane

<sup>45</sup> Za: Piotr Frączak, *Temat: Przyjazne Miasto*, "Asocjacje" nr 5/2001.

<sup>46</sup> Oświadczenie, "Asocjacje" nr 7/2001.

<sup>47</sup> Piotr Gliński, *Ruch Ekologiczny Anno Domini 2001*, w: „Polski ruch Zielonych...”.

<sup>48</sup> Por. np.: Marcin Kołodziejczyk, *Wara!*, "Polityka" z 8 kwietnia 2000 r. i Mirosław Cielemecki, *Liberum veto*, "Wprost" z 20 sierpnia 2000 r.

<sup>49</sup> Mirosław Cielemecki, *Liberum veto*, "Wprost" z 20 sierpnia 2000 r.

organizacje ponadlokalne. Z kolei po aferze z Przyjaznym Miastem okazało się, że powstała Konferencja Inwestorów, która powołała "nieformalne ponadpolityczne lobby". Jego celem jest obrona praw inwestorów i usprawnienie całego procesu inwestycyjnego<sup>50</sup>. Należy sądzić, że lobby to działało w miarę skutecznie, bo kolejna fala artykułów przyniosła natychmiastowy efekt.. "Opublikowany w poprzednim wydaniu "Newsweeka" artykuł "Terror ekologiczny" wywołał istną burzę. Jest już pierwszy pozytywny efekt naszego tekstu. Ministerstwo Środowiska przyspieszy prace nad zmianami w ustawie Prawo ochrony środowiska, aby mogły one wejść w życie jeszcze w tym roku. Resort przyznaje, że dotychczasowe uregulowania prawne umożliwiają nieuczciwym organizacjom ekologicznym bezkarne blokowanie dużych inwestycji i wyłudzenie pieniędzy od firm"<sup>51</sup>. Czy jednak kolejne zmiany uderzać będą w nieuczciwych działaczy społecznych, czy też ograniczą możliwość działania obywateli, których celem jest dobro wspólne zagrożone przez niektórych inwestorów? W tej chwili gdy pojawia się informacja o blokowaniu jakiejś inwestycji, przypomina się dane dotyczące wysokości otrzymanej przez Przyjazne Miasto "darowizny", a nie np. fakt, iż "Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność organów samorządu terytorialnego w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowych (hipermarketów). Istotne nieprawidłowości stwierdzono w 15 (spośród 17 objętych kontrolą) jednostkach samorządu terytorialnego. Z naruszeniem prawa wydano 35 spośród 68 skontrolowanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (51%), z czego 12 decyzji było sprzecznych z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego"<sup>52</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że organizacje pozarządowe działające w imię dobra wspólnego, kontrolując inwestorów i administrację nie mają szans na środki na działalność, a przecież same ekspertyzy prawne, pilnowanie obiegu dokumentów itp. pociągają za sobą koszty. Organizacje kontrolne póki co w Polsce nie mają źródeł finansowania, co zwiększa szanse na powstanie patologicznych układów z biznesem czy administracją publiczną. A przecież konflikt oparty na społecznej kontroli jest jednym z bardzo ważnych zabezpieczeń demokratycznego państwa i musi zostać wypracowany mechanizm jego finansowania.

Niestety sektor organizacji pozarządowych nie potrafił wypracować mechanizmów, które by w sposób jednoznaczny odcinały się od nieetycznych działań. Zarówno wykluczenie przedstawicieli oskarżanych o nieetyczność organizacji z ciał federacyjnych (Federacja Zielonych, Rada Stowarzyszeń m.st. Warszawy), jak i stworzenie Karty Etycznej Pozarządowych Organizacji Ekologicznych (por. <http://www.eko.org.pl/karta/>) nie stały się podstawą do zjednoczenia działań na rzecz obrony dobrego imienia organizacji. Podobnie zresztą jest w przypadku pojawiających się informacji na temat wykorzystywania organizacji charytatywnych do robienia prywatnych interesów<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Dariusz Bartoszewicz, *Korupcja bez listka figowego*, "Gazeta Stołeczna" GW z 22 czerwca 2001 r.

<sup>51</sup> Marek Kęskrawiec, *Koniec ekoterroru*, "Newsweek" nr 36/02.

<sup>52</sup> Informacja o wynikach kontroli lokalizacji dużych obiektów handlowych (super i hipermarketów) za: [http://www.nik.gov.pl/wyniki\\_kontroli/dokumenty/2002008.doc](http://www.nik.gov.pl/wyniki_kontroli/dokumenty/2002008.doc)

<sup>53</sup> Patrz np. NGO WATCH na stronach [www.frso.pl](http://www.frso.pl)