



WYŻSZE KURSY OBRONNE

Aleksandra Skrabacz

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE
W BEZPIECZEŃSTWIE
NARODOWYM W POLSCE
I NA ŚWIECIE



Warszawa 2003

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ



Aleksandra Skrabacz

**ORGANIZACJE POZARZĄDOWE
W BEZPIECZEŃSTWIE NARODOWYM
W POLSCE I NA ŚWIECIE**

WARSZAWA 2003



Niniejszy materiał studyjny jest przeznaczony
do wykorzystania na Wyższych Kursach Obronnych
dla kierowniczej kadry administracji publicznej.

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
1. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE	7
1.1. Organizacje pozarządowe w stosunkach międzynarodowych	7
1.2. Organizacje pozarządowe w Unii Europejskiej	11
1.2.1. Regulacje prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych	11
1.2.2. Potencjał ekonomiczny organizacji pozarządowych	15
1.2.3. Realizacja zasady pomocniczości w państwach UE	15
1.2.4. Charakterystyka organizacji pozarządowych w wybranych krajach unijnych	17
2. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W POLSCE	31
2.1. Prawne regulacje funkcjonowania organizacji pozarządowych	31
2.2. Pojęcie i typologia organizacji pozarządowych	35
2.3. Potencjał organizacji pozarządowych	46
3. WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ	53
3.1. Podstawy prawne współpracy organizacji pozarządowych z administracją rządową	54
3.2. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją rządową na szczeblu centralnym	60
3.3. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją rządową na szczeblu województwa	68
3.4. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją samorządową	71
4. DZIAŁALNOŚĆ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA	76
4.1. Zrzeszanie się na rzecz bezpieczeństwa	77
4.2. Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym III RP	80
4.2.1. Organizacje pozarządowe w obronności	81
4.2.2. Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie powszechnym	93
4.2.3. Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie publicznym	99

4.2.4. Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie społecznym	105
4.2.5. Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie ekologicznym.....	111
4.3. Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie wybranych państw	114
4.3.1. Szwedzkie pozarządowe organizacje obronne.....	115
4.3.2. Lokalne umowy w sprawie bezpieczeństwa we Francji	120
ZAKOŃCZENIE	125
BIBLIOGRAFIA	127
ZAŁĄCZNIKI	131

WSTĘP

Aktywność obywatelska w organizacjach pozarządowych uważana jest często za największy, bo najmniej spodziewany sukces przemian polityczno-gospodarczych III RP. W ciągu zaledwie kilku lat spontanicznie powstało kilkadziesiąt tysięcy stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji, które wciągnęły w swoją działalność ponad osiem milionów Polaków, w tym dwa miliony wolontariuszy. Niektóre sfery życia publicznego, poczynając od opieki nad bezdomnymi, przez zwalczanie uzależnień, aż do ochrony środowiska naturalnego, zostały całkowicie lub w znacznej mierze zdominowane przez organizacje pozarządowe. Praktycznie we wszystkich dziedzinach bezpieczeństwa narodowego, np. w bezpieczeństwie powszechnym, społecznym, ekologicznym, kulturalnym, publicznym, trzeci sektor stał się aktywnym podmiotem działającym na rzecz wspólnego dobra, często niezależnie od struktur państwowych. Coraz większą aktywność organizacje pozarządowe wykazują również w zakresie obronności. Poprzez szkolenia, treningi, ćwiczenia przygotowują młodzież oraz całe społeczeństwo do realizacji zadań związanych z obowiązkiem obrony ojczyzny. Organizacje pozarządowe są po prostu wszędzie tam, gdzie państwo nie może lub nie chce zapewnić swym obywatelom życia na odpowiednim poziomie bezpieczeństwa.

W państwach o ugruntowanym systemie demokracji organizacje pozarządowe stanowią trwały element społeczeństwa obywatelskiego. Są partnerem dla organizacji rządowych, pozyskują fundusze na swoją działalność od prywatnych sponsorów, a przede wszystkim działają wszędzie tam gdzie są najbardziej potrzebne. Zaangażowanie organizacji pozarządowych w sprawy bezpieczeństwa w Szwecji i we Francji winno stać się dla Polski przykładem aktywności obywatelskiej, ukierunkowanej przez państwo za pomocą odpowiednich regulacji, na sprawy bezpieczeństwa i obronności.

Celem niniejszej publikacji jest zatem przedstawienie w uporządkowany i usystematyzowany sposób wiedzy na temat organizacji pozarządowych w Polsce oraz w państwach Unii Europejskiej, a także ukazanie potrzeby włączania organizacji pozarządowych w działania na rzecz szeroko pojętego bezpieczeństwa narodowego.

W rozdziale I przedstawiono zasady tworzenia oraz działania organizacji pozarządowych na arenie międzynarodowej, a także w Unii Europejskiej oraz w wybranych krajach unijnych.

Rozdział II poświęcony jest problemom trzeciego sektora w Polsce, tj. regulacji prawnych obowiązujących w tym zakresie, możliwych form działania organizacji oraz potencjału jakim dysponują.

W rozdziale III przedstawiono zasady współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną. W kolejnych podrozdziałach omówiono podstawy prawne tej współpracy, a także przykłady współdziałania z organami administracji państwowej na szczeblu centralnym i wojewódzkim oraz z administracją samorządową.

Rozdział IV zawiera wiadomości na temat działalności organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie narodowym w Polsce i w wybranych państwach europejskich. Przedstawiono przykłady działalności polskich organizacji pozarządowych w obronności, bezpieczeństwie publicznym, powszechnym, społecznym oraz ekologicznym. W kolejnym podrozdziale scharakteryzowano działalność szwedzkich organizacji pozarządowych na rzecz obronności oraz zasady zawierania umów w sprawie bezpieczeństwa we Francji.

Autor jest świadom, iż nie wyczerpał do końca tematu, jak również nie ustrzegł się też wielu błędów i niedociągnięć. Ma jednak nadzieję, iż opracowany materiał studyjny spełni rolę swoistego vademecum dotyczącego organizacji pozarządowych oraz ich działalności w szerokim spektrum problemów związanych z bezpieczeństwem narodowym III RP.

1. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE

Organizacje pozarządowe na stałe wrosły w pejzaż współczesnego świata, stanowiąc siłę, z którą często musi się liczyć opinia międzynarodowa. Nie bez powodu Alvin i Heidi Tofflerowie nazywają organizacje pozarządowe „globalnymi gladiatorami XXI wieku”. Czasami są sojusznikami rządów, czasami wręcz odwrotnie, tworzą koalicję w celu zablokowania działalności niektórych państw. Dziś nikt już nie neguje potrzeby istnienia organizacji pozarządowych, zarówno tych działających na forum międzynarodowym, jak i tych lokalnych, działających na rzecz wąskich grup społecznych.

1.1. Organizacje pozarządowe w stosunkach międzynarodowych

Nieodzownym elementem współczesnego systemu międzynarodowego stały się organizacje o charakterze międzypaństwowym, pozarządowym czy transnarodowym. Pierwsze organizacje międzynarodowe pojawiły się już w XVIII wieku, jednakże zarówno ich liczba, jak i zasięg był bardzo ograniczony. Znaczne ożywienie handlu, wymiana międzynarodowa wielu surowców i artykułów żywnościowych, rozwój techniki komunikowania się i przemieszczania, spowodowały konieczność utworzenia instytucji międzypaństwowych, które zajęły by się problemem opracowania i ujednolicenia pewnych kwestii o charakterze międzynarodowym¹. Właśnie na przełomie XVIII i XIX wieku powstają pierwsze organizacje nierządowe, np. Międzynarodowa Rada Pielęgniarzek, Międzynarodowy Komitet Olimpijski oraz Międzynarodowe Biuro Pokoju. W niezwykle krótkim czasie nastąpił gwałtowny wzrost liczby organizacji międzynarodowych, zwłaszcza tych, działających „poza rządem”. Na podstawie danych ONZ oblicza się, iż w 1909 r. organizacji

¹ Zob. red. T. Łoś-Nowak, *Organizacje w stosunkach międzynarodowych*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 16 i nast.

pozarządowych było 176, a w roku 1993 już 4 830. Natomiast organizacji międzynarodowych było 37 (w 1909 r.), a w 1993 r. – 272².

Organizacje nierządowe stopniowo swym obszarem działania wykraczają poza ich praktyczne czy techniczne zainteresowania. Coraz częściej celem działania organizacji staje się idea humanitaryzacji stosunków międzynarodowych, ochrony wspólnego dziedzictwa kulturowego, czy też dążenia pokojowe. Prekursorem tego typu organizacji była utworzona w Paryżu w 1920 r. Liga Narodów, której kontynuatorem idei i celów jest Organizacja Narodów Zjednoczonych.

Organizacje międzynarodowe można zatem najogólniej podzielić na dwie duże grupy (zał. nr 1): **międzynarodowe organizacje rządowe** (International Government Organisation – IGOs) oraz **międzynarodowe organizacje nierządowe** (pozarządowe) (International Non-Government Organisations – INGOs)

Organizacje rządowe w literaturze przedmiotu określane są jako „zorganizowane przez państwa struktury w celu rozwoju wzajemnej współpracy”. Do powstania tego typu organizacji potrzebne są minimum trzy państwa, określona struktura działania, zasady i mechanizmy współpracy określone najczęściej w statucie. Powołana organizacja musi odbywać regularnie sesje, utrzymywać stały sekretariat i władze zarządzające. Podstawą funkcjonowania jest formalny układ między państwami – stronami porozumienia³.

Ze względu na podmiot działania organizacje rządowe można podzielić na:

- organizacje powszechne lub uniwersalne, które swym zasięgiem działania obejmują cały świat, np. ONZ,
- organizacje grupowe lub regionalne, których członkami jest grupa państw lub region, np. Organizacja Jedności Afryki (OJA), Rada Europy.

Ze względu na przedmiot działania organizacje dzielą się na:

- organizacje polityczno-wojskowe, np. Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego (NATO), Liga Państw Arabskich (LPA), Pakt Bezpieczeństwa Pacyfiku (ANZUS),

² E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, PWN, Warszawa–Kraków 2000.

³ W. Morawiecki, *Funkcje organizacji międzynarodowej*, PWN, Warszawa 1971, s. 42–72.

– organizacje gospodarcze – Unia Europejska, Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu (NAFTA), Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA),

– organizacje kulturalne, np. Organizacje NZ do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO),

– organizacje ochrony zdrowia, np. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO).

W literaturze przedmiotu istnieje jeszcze kilka podziałów międzynarodowych organizacji rządowych, np. ze względu na przynależność do organizacji różnych państw itd.⁴

Organizacje pozarządowe w rezolucji Rady Społeczno-Gospodarczej nr 288 z 1950 r. zostały określone jako „organizacje, których powstanie nie jest następstwem umowy międzynarodowej”⁵. Cechą szczególną odróżniającą organizacje pozarządowe od rządowych jest fakt, iż działalność tych pierwszych – pozarządowych, nie jest nastawiona na zysk, są organizacjami niezarobkowymi. Organizacje te powstają w wyniku podpisania aktów wewnętrznych, tj. statutów i regulaminów, które są w sposób dobrowolny przestrzegane przez członków. Członkami organizacji pozarządowych są podmioty niepaństwowe (pozapaństwowe), instytucje lub stowarzyszenia osób fizycznych. Zgodnie z rezolucją ONZ z 1968 r. organizacja pozarządowa nie może być zamknięta dla zainteresowanych stron, a jej działalność musi mieć charakter międzynarodowy. Organizacja prowadzi permanentnie działający sekretariat, odbywa sesje oraz posiada precyzyjne procedury decyzyjne⁶.

Międzynarodowe organizacje pozarządowe spełniają różnorakie funkcje: społeczno-zawodowe, religijne, humanitarne, gospodarcze, ekologiczne, kulturalne itd. Niezwykle szeroka gama działalności utrudnia ich jednoznaczną klasyfikację. Mogą bowiem swoje zadania statutowe wykonywać bezpośrednio, lub też w sposób pośredni – oddziałując na rząd lub kształtując opinię publiczną. Niemniej z organizacjami pozarządowymi społeczeństwo międzynarodowe wiąże duże nadzieje na poprawę sytuacji, szczególnie w takich dziedzinach jak ochrona środowiska naturalnego czy ochrona praw człowieka.

⁴ Zob. E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys...*, op. cit., s. 67–68.

⁵ T. Łoś-Nowak, *Organizacje...*, op. cit., s. 24.

⁶ Tamże, s. 24.

Obok charakterystycznych dwóch wcześniej omówionych organizacji – rządowych i pozarządowych, szczególne miejsce w klasyfikacji międzynarodowej zajmują tzw. **transnarodowe korporacje**, które zalicza się do grupy międzynarodowych organizacji pozarządowych. Choć korporacje transnarodowe są stosunkowo młodymi organizacjami (termin ten po raz pierwszy został użyty w 1964 r. przez amerykańskiego ekonomistę), to jednak ich rozwój jest bardzo dynamiczny. Sprecyzowanie dokładnej definicji korporacji międzynarodowej do końca nie jest możliwe, ponieważ badacze stosunków międzynarodowych prezentują bardzo różne, często wręcz przeciwne definicje. Za T. Łoś-Nowak przyjęto więc, iż organizacja transnarodowa to organizacja, którą tworzą podmioty fizyczne lub prawne z co najmniej dwóch państw, z których przynajmniej jeden nie może być przedstawicielem państwa. Natomiast w organizacjach wielostronnych przynajmniej jeden z uczestników nie może być przedstawicielem państwa⁷.

Zarówno organizacje rządowe, pozarządowe, jak i korporacje transnarodowe odgrywają niezmiernie ważną rolę we współczesnym świecie, spełniając wiele różnych funkcji (zał. nr 2). Do najbardziej charakterystycznych zalicza się:

- **funkcję regulacyjną** polegającą na procesie tworzenia norm moralnych, politycznych lub prawnych,

- **funkcję kontrolną** polegającą na weryfikowaniu zachowań państw zgodnie z przyjętymi przez siebie zobowiązaniami i konwencjami,

- **funkcję operacyjną** polegającą na świadczeniu przez daną organizację różnych usług na podstawie jej własnych decyzji i środków ludzkich i materialnych, którymi dysponują.

Oprócz ww. podstawowych funkcji organizacje przyjmują na siebie obowiązki także w zakresie:

- dyplomacji i mediacji w celu rozwiązania problemów o charakterze długotrwałym,

- pośrednictwa w sytuacjach konfliktowych w celu załagodzenia i rozwiązania konfliktu,

- umożliwienia małym państwom artykułowania swych potrzeb na forum międzynarodowym,

⁷ T. Łoś-Nowak, Organizacje..., s. 25–28.

– oddziaływania na opinię publiczną w istotnych sprawach międzynarodowych w obszarze np. bezpieczeństwa, rozbrojenia, pokoju, ochrony środowiska itd.⁸

Rozwój współczesnego świata, stosunków i zależności międzynarodowych oraz zagrożeń i problemów globalnych, regionalnych i lokalnych sprawiają, iż liczba organizacji międzynarodowych stale wzrasta oraz stale rozszerza się ich zakres i możliwości działania.

1.2. Organizacje pozarządowe w Unii Europejskiej

W państwach Unii Europejskiej organizacje pozarządowe spełniają ważną rolę w życiu społecznym i przyczyniają się do rozwoju gospodarczego i kulturalnego kraju. Są trwałym i równorzędnym partnerem państwa w realizacji zadań z różnych dziedzin życia społecznego. Przyczyniają się m.in. do tworzenia miejsc pracy, aktywizacji postaw obywatelskich, są rzecznikiem interesów obywatelskich w wielu instytucjach państwowych. W wielu dziedzinach są wprost niezastąpione, ponieważ potrafią swym działaniem dotrzeć tam, gdzie państwo często nie może lub nie chce dotrzeć.

Polska obecnie przynależy do Rady Europejskiej, w niedalekiej przyszłości być może zostanie członkiem UE. Obliguje to już dziś do zapoznania się z zasadami funkcjonowania organizacji pozarządowych w państwach unii oraz roli jaką pełnią w realizacji różnorodnych zadań. Wiadomości te miejmy nadzieję przyczynią się do podjęcia strategicznych działań, zgodnych z przyjętymi zobowiązaniami i normami międzynarodowymi, mających na celu włączenie polskich organizacji pozarządowych w system obrony narodowej, które skutkować będzie zwiększeniem poziomu bezpieczeństwa narodowego III RP.

1.2.1. Regulacje prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych

Prawo tworzenia i uczestniczenia w organizacjach społecznych państw Unii Europejskiej można wywodzić bezpośrednio z prawa do

⁸ E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys...*, op. cit., s. 70.

swobodnego wypowiedziania się, stowarzyszania i pokojowych zgromadzeń wyrażonych w takich dokumentach jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowa Konwencja Praw Obywatelskich i Politycznych, Europejska Konwencja Praw Człowieka⁹.

Unia Europejska nie wprowadziła wśród swoich członków ujednoliconych przepisów prawnych dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych. Ich działania są regulowane ww. prawem międzynarodowym oraz miejscowym prawem poszczególnych państw. Unia natomiast przyjęła szereg dokumentów, które rekomendują państwom członkowskim współpracę z tym sektorem, chodzi przede wszystkim o Deklarację 23, która podkreśla znaczenie stowarzyszeń i fundacji dobroczynnych oraz tzw. Zieloną Księgę Polityki Społecznej poruszającą problematykę organizacji pozarządowych w kontekście całej unii.

Wolność zakładania, przystępowania lub występowania z organizacji społecznych jest obecnie gwarantowanym konstytucyjnie prawem we wszystkich państwach członkowskich wspólnoty.

Zgodnie z uregulowaniami prawnymi przyjętymi przez poszczególne kraje UE można wyróżnić kilka zasad, które są charakterystyczne dla funkcjonowania organizacji pozarządowych w krajach demokracji zachodnich:

1. Osoby posiadające obywatelstwo jednego z państw unijnych mogą zakładać organizacje społeczne w innym, dowolnym państwie członkowskim. Niektóre państwa wprowadziły dodatkowe ułatwienia, polegające na prowadzeniu stowarzyszenia zgodnie z wewnętrznymi regulowaniami obowiązującymi w państwie założycieli.

2. Rejestracja organizacji społecznej odbywa się na zasadach określonych w regulacjach danego państwa, najczęściej poprzez opublikowanie zgodnego z prawem statutu, łącznie z listą członków.

3. Państwa unii dopuszczają prowadzenie przez organizację działalności gospodarczej, z tym, iż działalność ta musi być prowadzona nie „sama dla siebie”, ale w konkretnym celu nieprzynoszącym zysku swoim członkom.

4. Wszystkie państwa członkowskie zezwalają – szczególnie tym organizacjom, które realizują cele zgodne z interesem publicznym, na pewnego rodzaju ulgi podatkowe. Zakres tych zwolnień różni się

⁹ L. Irich, K. Simon (red.), *Prawne regulacje działania organizacji pozarządowych*, Wyd. Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 1999, s. 11–16.

w poszczególnych krajach, np. ze względu na nadanie niektórym organizacjom statusu „pożytku publicznego”.

5. Praktycznie we wszystkich państwach wspólnoty organizacje korzystają ze specjalnego statusu „organizacji pożytku publicznego”¹⁰. Organizacje takie prowadzą działalność w różnych obszarach, najczęściej korzystnych i użytecznych publicznie. W zależności od kraju organizacje pożytku publicznego korzystają z szeregu ulg podatkowych, np. w Danii ulgi przyznawane są tylko niewielkiej, wymienionej z nazwy grupie organizacji pozarządowych.

6. Kraje unijne przyznają ulgi podatkowe darczyńcom organizacji, bez względu na to, czy są oni osobami indywidualnymi, spółkami czy innymi organizacjami.

7. W Unii Europejskiej obowiązuje tzw. szósta dyrektywa odnosząca się do podatku VAT. Zgodnie z nią państwa członkowskie zwalniają od podatku VAT „określoną działalność w interesie publicznym”, która obejmuje np. opiekę szpitalną i zdrowotną, działalność socjalną, edukację i szkolenie dzieci i młodzieży itd.

Ponieważ w każdym państwie – członku UE dozwolone jest zakładanie i funkcjonowanie organizacji społecznych, bardzo popularnym zjawiskiem odnoszącym się do europejskich organizacji pozarządowych jest ich federalizacja, łączenie się w sieci, działanie tzw. organizacji parasolowych, czy też tworzenie wspólnych platform działania, forów dyskusyjnych o charakterze międzynarodowym. Najbardziej popularną płaszczyzną działania wśród organizacji pozarządowych jest Platforma Europejskich Społecznych Organizacji Pozarządowych. Platforma jest otwartą koalicją, w skład której wchodzi 30 europejskich sieci lub federacji (co stanowi około 130 000 organizacji) działających w różnych dziedzinach życia politycznego, społecznego, gospodarczego, kulturalnego, ekologicznego itd. Platforma stanowi

¹⁰ W niektórych państwach UE obszar interesu publicznego jest zdefiniowany dla celów podatkowych w kategoriach bardzo ogólnych i szerokich, obejmując na przykład wszelką działalność użyteczną lub korzystną publicznie. Inne państwa członkowskie przyjmują o wiele bardziej restrykcyjne podejście, np. w Danii ulgi są obecnie przyznawane małej ilości organizacji, wymienionych z nazwy. W innych krajach niewielkie ulgi przyznawane są wszelkim organizacjom niedochodowym, przy jednoczesnej możliwości przyznania pełniejszej ulgi tym organizacjom, które działają w określonych dziedzinach – zazwyczaj w zakresie zdrowia, kultury lub pomocy społecznej.

miejsce wymiany doświadczeń, upowszechniania wypróbowanych i skutecznych sposobów rozwiązywania podobnych problemów. Jest też liczącym się głosem doradczym przy podejmowaniu decyzji przez rządy państw unijnych.

Wraz z rozszerzeniem możliwości przesiedlania się i podejmowania pracy za granicą, wzrosły możliwości zakładania i działania organizacji w innych krajach, tworzenia sieci europejskich, z przedstawicielstwem w każdym kraju unijnym. Organizacje te stały się potężnymi, profesjonalnymi i prężnie działającymi stowarzyszeniami, dla których charakterystyczne jest:

- posiadanie przedstawicielstwa blisko centralnych instytucji UE;
- reprezentowanie organizacji pozarządowych najczęściej z wszystkich państw członkowskich UE;
- działanie w konkretnych dziedzinach;
- posiadanie lobbingu;
- pośredniczenie w wymianie informacji pomiędzy „władzą a społeczeństwem”¹¹.

Z inicjatywy polskich organizacji pozarządowych 9 maja 2001 r. powstało Przedstawicielstwo Polskich Organizacji Pozarządowych w Brukseli. Zostało ono powołane przez grupę kilkunastu organizacji i federacji, z inicjatywy Fundacji im. Stefana Batorego oraz Stowarzyszenia na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych. Głównym zadaniem przedstawicielstwa jest wspieranie polskich organizacji pozarządowych w roli aktywnych uczestników procesu integracji europejskiej. Będzie to możliwe dzięki włączaniu organizacji w sieci i programy istniejące już w UE. Organizacje będą również korzystać w coraz większym stopniu z funduszy unijnych przeznaczonych na wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Utworzenie polskiego przedstawicielstwa spotkało się z szerokim zainteresowaniem pozarządowych organizacji unijnych, tym bardziej, iż Polska jako pierwsza spośród państwa kandydujących, wystąpiła z taką inicjatywą.

¹¹ R. Koźlicka, *Pozycja sektora pozarządowego w Unii Europejskiej*, [w:] *Trzeci sektor w Unii Europejskiej, przewodnik dla organizacji pozarządowych*, Wyd. Klon/Jawor, Warszawa 2000, s. 67.

1.2.2. Potencjał ekonomiczny organizacji pozarządowych

Badania przeprowadzone w 22 krajach (w tym w 8 krajach unijnych) nad trzecim sektorem przez Johns Hopkins University potwierdziły potoczną opinię, iż organizacje pozarządowe stanowią liczącą się potęgę ekonomiczną. Biorąc pod uwagę średnią z 22 badanych krajów, sektor pozarządowy stanowi dziedzinę gospodarczą obejmującą 1,3 trylionu dolarów, co daje 4,6% PKB w tych państwach. Organizacje tworzą 19 mln miejsc płatnej pracy w pełnym wymiarze godzin, co stanowi prawie 5% całkowitego zatrudnienia pozarolniczego i 27% całkowitego zatrudnienia w sektorze publicznym. Jeżeli w liczbie zatrudnionych uwzględnimy również pracę wolontariuszy, wówczas zatrudnionych w sektorze non-profit jest ponad 29 mln osób, co stanowi 7% całkowitego zatrudnienia pozarolniczego, 14% zatrudnienia w sektorze usług oraz 41% zatrudnienia w sektorze publicznym¹².

Powyższe dane są uogólnieniem sytuacji we wszystkich krajach poddanych badaniu. Istotne różnice występują natomiast w poszczególnych regionach. W badanej grupie najbardziej wyróżniają się kraje Europy Zachodniej (7% zatrudnienia pozarolniczego, wraz z wolontariuszami 10,3%), w których organizacje pozarządowe dominują szczególnie w takich dziedzinach życia społecznego jak edukacja, zdrowie oraz usługi socjalne. W państwach tych (szczególnie w Niemczech, Holandii, Belgii) organizacje non-profit są pierwszymi instancjami w rozwiązywaniu najbardziej palących problemów społecznych, a zaangażowanie państwa (o ile ono w ogóle występuje), w przeciwdziałanie tym problemom następuje zawsze za pośrednictwem lub przy współpracy trzeciego sektora¹³.

1.2.3. Realizacja zasady pomocniczości w państwach UE

Na terenie Unii Europejskiej można wyróżnić cztery grupy państw o podobnych, charakterystycznych relacjach między władzami publicznymi a organizacjami non-profit.

¹² Tamże, s. 82.

¹³ E. Leś, *Organizacje społeczne, studium porównawcze*, Wyd. Program Phare, Warszawa 1998, s. 89.

Pierwszą grupę stanowią Niemcy, Austria, Belgia i Holandia. W państwach tych, z powodu daleko posuniętej decentralizacji i ograniczeniu roli państwa, organizacje pozarządowe stanowią główny podmiot zajmujący się rozwiązywaniem podstawowych problemów społecznych. Zgodnie bowiem z zasadą subsydialności, państwo interweniuje w celu zaspokojenia potrzeb jednostki dopiero wtedy, gdy zostaną wyczerpane wszystkie inne źródła pomocy, np. ze strony rodziny lub innej organizacji. Dlatego to właśnie na trzecim sektorze spoczywa obowiązek objęcia pomocą tych, którzy jej potrzebują. Natomiast państwo ze swej strony zapewnia finansowanie działań pomocowych z własnych środków oraz z budżetu ubezpieczenia społecznego. Organizacje społeczne najczęściej są profesjonalnymi instytucjami, potężnymi i prężnie działającymi, o ustalonej renomie, które w głównej mierze opierają się na pracy wolontariuszy.

Wielka Brytania i Irlandia to kraje o długiej tradycji oraz najwyższym poziomie pracy wolontarystycznej. Sektor pozarządowy jest wysoce sprofesjonalizowany i zarządzany przez ekspertów pobierających wynagrodzenie. Organizacje pozarządowe aby świadczyć usługi np. w zakresie pomocy społecznej muszą stawać do przetargu z innymi konkurentami (są to bądź inne organizacje pozarządowe, bądź firmy prywatne). Dopiero po wygraniu przetargu otrzymują fundusze państwowe, które są przeznaczone na ten cel. Działalność wolontariatu skupia się przede wszystkim wokół takich dziedzin jak edukacja, szkolenie, ochrona zdrowia, opieka społeczna, kultura, rekreacja, sprawy mieszkalnictwa, ochrona środowiska i zwierząt. Obok tradycyjnych form opieki społecznej, tj. zakwaterowania w odpowiednich placówkach, opieki domowej, doradztwa itd. organizacje poszukują coraz częściej nowatorskich rozwiązań poszczególnych problemów, a także zdobywania środków na ich realizację. Wprowadzono nowe usługi dla chorych na AIDS, wsparcie osób chorych na rzadkie schorzenia, usługi dla dzieci, przeciwdziałanie ubóstwu. Większość tych organizacji, w celu obniżenia kosztów działania, korzysta z pracy wolontariuszy, zatrudniając jedynie 1/4 etatowych pracowników.

Cechą charakterystyczną państw skandynawskich jest ich daleko posunięta opiekuńczość, szczególnie w dziedzinach edukacji, opieki społecznej oraz zdrowia. Ale i tam organizacje pozarządowe stały się liczącym partnerem dla administracji publicznej w rozwiązywaniu nurtujących problemów. Organizacje społeczne zachęcają obywateli

do aktywnego uczestniczenia w życiu publicznym, promują żywy i oddolny dialog oraz wspierają kreowanie polityki. Powszechną praktyką stało się zapraszanie przedstawicieli organizacji pozarządowych do udziału w komitetach międzyministerialnych odpowiedzialnych za przygotowanie nowych aktów prawnych. Organizacje są również regularnie zapraszane na posiedzenia parlamentu. Ciekawym rozwiązaniem w państwach skandynawskich jest dostarczanie wsparcia wolontarystycznym organizacjom zdrowia i opieki społecznej z funduszy totalizatora sportowego i loterii. Przykładowo w Finlandii organizacje finansowane przez Fińskie Stowarzyszenie ds. Automatów do Gry świadczą 17% usług socjalnych i ponad 7% usług zdrowotnych. Natomiast w Danii sektor pozarządowy prowadzi kampanię na rzecz zwiększenia wpływów z duńskiego totalizatora.

Kolejna grupa państw – Włochy, Hiszpania, Portugalia i Grecja charakteryzują się szczególnymi przeobrażeniami jakie zachodzą w sektorze pozarządowym. Praktycznie do końca lat 70. rozwój sektora był ograniczony przez tradycyjne organizacje charytatywne związane z Kościołem. Dopiero od początku lat 80. zaczęły powstawać organizacje nie związane ani z władzą państwową, ani kościelną. Szczególnie na poziomie lokalnym powstało wiele organizacji samopomocowych utworzonych w oparciu o nowe prawa. Organizacje te nastawione są na świadczenie usług grupom specjalnej troski, często współpracują bezpośrednio z władzami lokalnymi. Organizacje wolontarystyczne ogólnie uważane są za mniej biurokratyczne, bardziej elastyczne i nowatorskie, posiadające praktycznie nieograniczone możliwości działania.

1.2.4. Charakterystyka organizacji pozarządowych w wybranych krajach unijnych

Funkcjonowanie organizacji pozarządowych w **Austrii** ma długą tradycję, związaną z działalnością związków zawodowych oraz Kościoła Katolickiego. Struktura sektora wolontarystycznego i organizacji non-profit związana jest ze strukturą związkową Austrii (9 krajów związkowych), w której każdy kraj ustanawia własną politykę legislacyjną dotyczącą trzeciego sektora.

Ogółem w Austrii działa 83 000 organizacji, które zatrudniają 190 tys. pracowników oraz około miliona wolontariuszy. Dziedziny

państwa, w których szczególnie aktywnie organizacje pozarządowe działają związane są przede wszystkim ze sportem i rekreacją (75% organizacji non-profit), następnie pomocą najuboższym – opieką społeczną reprezentuje prawie 12% całości organizacji, dalsze 8% zaangażowanych jest w sprawy zdrowia, edukacji oraz badań naukowych¹⁴.

Austriackie organizacje dobroczynne, charytatywne czy religijne mogą się zakwalifikować do uzyskania statusu organizacji działających na rzecz pożytku publicznego. Pozwala to na korzystanie z ulg podatkowych, które dotyczą zysku, darowizn i dziedziczenia. Jednakże przywileje podatkowe nadawane są tylko tym organizacjom, które działają „ku pożytkowi publicznemu”. Organizacje które zajmują się niesieniem pomocy tylko swoim członkom nie mogą korzystać z ulg podatkowych.

Cechą charakterystyczną austriackich organizacji pozarządowych jest to, iż najczęściej są małymi, przeważnie autonomicznymi stowarzyszeniami, działającymi na poziomie lokalnym. Są one często przyłączone do organizacji parasolowych krajów związkowych, ale nie przynależą bezpośrednio do struktur działających na poziomie krajowym. Istnieją również duże organizacje krajowe jak Caritas, Czerwony Krzyż, Volkshilfe (Pomoc Ludziom) i Hilfswerk (Praca by Pomóc) działające we wszystkich krajach związkowych.

Relacje zachodzące pomiędzy państwem a organizacjami pozarządowymi zależne są od polityki jaką prowadzą poszczególne kraje związkowe. W niektórych, członkowie najprężniej działających organizacji zapraszani są na sesje parlamentu i komitetów legislacyjnych, uczestniczą we wszystkich ważnych przedsięwzięciach realizowanych na terenie związku. W innych z kolei przeprowadza się zaledwie konsultacje z przedstawicielami trzeciego sektora, które i tak nie zawsze brane są pod uwagę. Przykładem wzorowej współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jest Wiedeń, w którym pomocą dla ludzi bezdomnych zajmują się wspólnie stowarzyszenie oraz rząd miejski stolicy Austrii. BAWO – organizacja parasolowa koordynująca pracę dziewięciu organizacji pozarządowych, które zajmują się sprawami bezdomnych – co miesiąc spotyka się z przedstawicielami miasta w celu opracowania polityki pomocy socjalnej.

¹⁴ *Trzeci sektor w Unii Europejskiej*, Klon/Jawor, Bank Informacji o Organizacjach Pozarządowych, Warszawa 2000, s. 40.

W wyniku takich konsultacji podjęto działania mające na celu zapobieganie eksmisjom a także utworzono sieć schronisk dla bezdomnych starszych ludzi.

W **Danii** prawo do zrzeszania się zostało zagwarantowane w konstytucji z 1849 r. Ponieważ oficjalnie nie sprecyzowano definicji stowarzyszenia, powszechnie przyjmuje się, iż organizacje pozarządowe działają nieprzynosząc zysku, z pożytkiem dla jednostek i polegają głównie, choć nie jedynie, na wolontariuszach. Według danych szacunkowych z 1994 r. przyjmuje się iż jedna organizacja społeczna przypada na 150 obywateli¹⁵.

Szczyt aktywności obywatelskiej nastąpił w latach 60. i 70. Utworzono wtedy wiele organizacji zajmujących się mieszkalnictwem, ubóstwem, sytuacją kobiet, dzieci, ludzi młodych oraz sprawami rodziny. Wiele organizacji reprezentuje interesy osób fizycznie i umysłowo upośledzonych. Tylko w latach 1990–1994 utworzono 23 nowe organizacje mające na celu gromadzenie funduszy, doradztwo oraz podnoszenie świadomości w obszarze wielu problemów społecznych. Od połowy lat 80 pojawił się nowy typ organizacji zwany „nowym wolontariatem”. Pojęciem tym określa się tzw. grupy samopomocy, których liczbę ocenia się na około 1800 w całym kraju oraz tzw. biura wolontariuszy. Grupy samopomocy charakteryzują się obopulnością w świadczeniu pomocy, brakiem zawodowych opiekunów oraz niebiurokratycznym funkcjonowaniem. Zwykle gromadzą członków lokalnej społeczności, którzy borykają się z tymi samymi lub podobnymi problemami. Członkostwo w tych grupach nie jest obowiązkowe, nie ma również przymusu płacenia składek członkowskich. Również biura wolontariuszy pracują w bliskim kontakcie z grupami samopomocy. Celem ich działania jest pośredniczenie pomiędzy ludźmi posiadającymi wolny czas oraz chęć niesienia pomocy, a ludźmi którzy tej pomocy potrzebują i oczekują. Szacuje się, iż obecnie działa około 40 do 50 takich biur. Koordynatorem działań wolontarystycznych na szczeblu kraju jest założone w 1992 r. Centrum Wolontariatu, działające pod auspicjami Ministerstwa Spraw Społecznych, którego celem jest wspieranie wszelkich działań społecznych, doradztwo, szkolenie i kształcenie nowych członków-wolontariuszy.

¹⁵ www.zagranica.ngo.pl.

W **Finlandii** istnieje ponad 100 000 zarejestrowanych organizacji pozarządowych, przy czym należy zaznaczyć, iż liczba ludności w tym kraju wynosi 5 milionów. Organizacje zatrudniają ponad 60 000 osób, natomiast ponad 700 000 wolontariuszy angażuje się w różnorakie pola działania organizacji pozarządowych.

Zgodnie z fińskim prawem, aby założyć stałe stowarzyszenie musi wyrazić na to zgodę co najmniej 3 osoby. Niektóre organizacje przy przyjmowaniu nowych członków stosują kryterium narodowościowe, zwłaszcza w tych stowarzyszeniach, które wywierają silny wpływ na sprawy państwowe. Organizacje korzystają z zerowej stawki VAT na drukowanie, chociaż muszą płacić podatek od spółek za działalność komercyjną oraz podlegają lokalnemu podatkowi dochodowemu od własności. W przypadku, gdy praca stowarzyszenia zostanie uznana za społecznie użyteczną, podatek ten może zostać zaniechany. Darowizny od osób prywatnych i firm nie podlegają opodatkowaniu. Darowizny od firmy można odliczyć od podatku w obrębie pewnych granic, jeżeli pieniądze zostały przekazane stowarzyszeniom naukowym bądź artystycznym¹⁶.

W Finlandii istnieją trzy główne organizacje parasolowe, które reprezentują liczne organizacje pozarządowe i są znaczącym partnerem dla władz państwowych. Do tych organizacji zalicza się:

- Fińską Federację na rzecz Opieki Społecznej i Zdrowia,
- Fińskie Centrum Promocji Zdrowia,
- Stowarzyszenie Wolontarystycznych Organizacji Społecznych, Opiekuńczych i ds. Zdrowia.

Rząd bezpośrednio konsultuje się z tymi organizacjami, regułą stało się zapraszanie przedstawicieli organizacji do wspólnych prac w komitetach międzyministerialnych odpowiedzialnych za przygotowanie nowych aktów prawnych. Jednym z efektów wspólnych działań był projekt rządowego programu w sprawie świadczenia usług społecznych i zdrowotnych na lata 2000–2003, który gwarantuje fińskim organizacjom pozarządowym pierwszeństwo w świadczeniu usług społecznych.

We **Francji** prawo przewiduje funkcjonowanie stowarzyszeń w trzech postaciach: 1. stowarzyszeń zarejestrowanych, które posiadają osobowość prawną i prowadzą działalność w sferze społecznej

¹⁶ www.zagranica.ngo.pl.

i ekonomicznej; 2. stowarzyszeń niezarejestrowanych, jak np. kościoły oraz niesformalizowane grupy w miejscu zamieszkania, które nie posiadają osobowości prawnej; 3. stowarzyszeń użyteczności publicznej, które są również stowarzyszeniami zarejestrowanymi, ale osobowość prawną uzyskują na mocy decyzji francuskiej Rady Państwa. Celem działania tych ostatnich jest realizacja zadań z zakresu pożytku społecznego i dlatego są uprzywilejowane – w porównaniu z innymi organizacjami – pod względem uprawnień podatkowych.

Szacuje się, iż obecnie istnieje około 730 000 stowarzyszeń, chociaż nie jest to liczba do końca pewna, ponieważ stowarzyszenia nie muszą zawiadamiać o swoim rozwiązaniu. Według danych z 1999 r. 80% Francuzów zaangażowanych jest w życie stowarzyszeniowe w różnym stopniu, a rocznie liczba zakładanych stowarzyszeń przekroczyła 60 000 w ciągu ostatnich lat (w latach 70 wynosiła tylko 25 000)¹⁷.

W latach powojennych Francja była klasycznym przykładem kraju, w którym państwo wzięło na siebie wszystkie obowiązki w zakresie zaspakajania potrzeb społecznych. Organizacje niezwiązane z rządem nie odgrywały znaczącej roli w działalności państwa. Dopiero w latach 60 i 70 nastąpiło odrodzenie organizacji non-profit, a od początku lat 80 wraz z procesem decentralizacji państwa, zdecydowanie wzrosło zainteresowanie rządu francuskiego udziałem organizacji pozarządowych w realizacji usług społecznych. Ogromne znaczenie dla normalizacji stosunków pomiędzy państwem a trzecim sektorem miały dwie ustawy: pierwsza – *O prawach i gwarancjach dla osób niepełnosprawnych* (1975), oraz druga – *O dochodzie minimalnym zapewniającym integrację społeczną osobom, które nie uzyskują żadnych innych świadczeń z tytułu bezrobocia* (1988). Na mocy tych ustaw organizacje pozarządowe zostały upoważnione, obok władzy lokalnej i instytucji publicznych, do realizacji zadań publicznych. Organizacje uzyskały dostęp do środków budżetowych na równi z agendami publicznymi, a np. w przypadku usług dla osób niepełnosprawnych, nie mając żadnej konkurencji ze strony agend publicznych, stały się wyłącznym realizatorem usług socjalnych¹⁸.

¹⁷ G. Alhadeff, Przewodniczący Platformy Europejskich Społecznych Organizacji Pozarządowych, *Dialog Obywatelski: rola społecznych organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej*, Listopad 1999.

¹⁸ Tamże, s. 91.

Niestety zauważa się, iż współpraca organizacji z administracją publiczną oprócz korzyści, takich jak finansowanie świadczeń i usług z funduszy państwowych, powoduje jednocześnie ograniczenie w funkcjonowaniu tych organizacji. Ograniczenie to wypływa ze zbyt dużego uzależnienia organizacji non-profit od pieniędzy publicznych, a to grozi realnym niebezpieczeństwem utraty elastyczności i innowacyjności organizacji. W związku z powyższym działacze trzeciego sektora coraz większy nacisk kładą na możliwość pozyskiwania funduszy prywatnych z poza publicznych źródeł finansowania, które w pewnym stopniu zapewnią niezależność od państwa. Część funduszy prywatnych zostanie przeznaczona na podnoszenie kwalifikacji pracowników i wolontariuszy, ponieważ coraz częściej organizacje społeczne muszą konkurować w dziedzinie usług z komercyjnymi firmami prywatnymi, których znaczenie potęguje dodatkowo integracja europejska.

Największą aktywność francuski trzeci sektor przejawia przede wszystkim w dziedzinie edukacji, kultury i rekreacji, zdrowia oraz usług socjalnych.

Okolo 90% pracowników tych organizacji zatrudnionych jest w wymienionych dziedzinach, najczęściej w usługach socjalnych i edukacji¹⁹.

Organizacje pozarządowe cieszą się niesłabnącym poparciem i zaufaniem Francuzów, którzy wymieniają je na drugim miejscu – po samorządzie lokalnym, jako sektorze najbardziej kompetentnym w rozwiązywaniu problemów społecznych.

Posiadając tak olbrzymi mandat społecznego zaufania organizacje non-profit angażują się coraz aktywniej w zadania, które dotychczas przypisane były tylko francuskiemu rządowi, np. w politykę ochrony zdrowia, politykę zatrudnienia, politykę kulturalną oraz pomoc Krajom Trzeciego Świata.

Niebagatelne znaczenie ma też działalność organizacji wśród bezrobotnej ludności Francji. Rola trzeciego sektora polega na tworzeniu nowych miejsc pracy, np. opieka nad chorym w domu. Organizacje prowadzą również kursy mające na celu pomóc powrócić do aktywności zawodowej bezrobotnym. Kursy obejmują zarówno szkolenie za-

¹⁹ E. Leś, *Organizacje społeczne, studium porównawcze*, Program Phare Dialog Społeczny, Warszawa 1998, s. 90.

wodowe, jak i doksztalcanie i poszukiwanie pracy. Ciekawostką we Francji jest zakładanie przez młodych, pozbawionych pracy ludzi stowarzyszeń, w których podejmują próby samodzielnej działalności zarobkowej. Stowarzyszenia te funkcjonują jako tzw. inkubatory przedsiębiorczości, umożliwiając bezrobotnym próbę pracy na własny rachunek. W razie powodzenia przedsięwzięcia działalność gospodarcza stowarzyszenia zostaje zarejestrowana.

Prawo do stowarzyszenia się w **Grecji** gwarantuje konstytucja z 1975 r. Organizacje społeczne zgodnie z Kodeksem Cywilnym określone są jako „związek osób posiadający osobowość prawną, utworzony, aby dążyć do danego celu”²⁰. Wszystkie organizacje muszą być prawnie ustanowione i zarejestrowane w sądzie. Dopiero wtedy mają prawo organizować zbiórki pieniężne. Organizacje muszą również płacić podatek od własności w wysokości 0,35% oraz darowizn.

Tradycyjne greckie organizacje związane są z międzynarodowymi ruchami takimi jak Skauci, Czerwony Krzyż, Youth Men Christian Association (YMCA), Save the Children i innymi. Organizacje te angażują się przede wszystkim w pracę społeczną, szkolenia oraz poradnictwo. Terenem ich działania jest zarówno kraj, jak i obszar innych państw. Natomiast w końcu lat 70 i na początku 80 powstały nowe organizacje skupiające swe działanie na konkretnych problemach społecznych. Na przykład wzrósł ruch na rzecz praw kobiet i ich pozycji w rodzinie i życiu publicznym.

W konkretnym działaniu na rzecz społeczności lokalnych przeplatają się zarówno świadczenia udzielane przez organizacje rządowe jak i pozarządowe. Świadczenia na rzecz osób szczególnej troski, np. upośledzonych, chorych, starszych w większości realizowane są przez trzeci sektor, ze względu na to, iż jest on mniej biurokratyczny, bardziej elastyczny i nowatorski. Od końca lat 80-tych samo państwo naciskało na organizacje, aby stawały się coraz bardziej profesjonalne w świadczeniu swoich usług.

W **Hiszpanii** organizacje pozarządowe przeszły drogę dużych przeobrażeń od końca ery Franco w 1975 roku do czasów współczesnych. W czasach Franco duże organizacje ogólnokrajowe otrzymywały wsparcie finansowe od państwa, co prowadziło do pewnego uzależnienia tych organizacji od rządu. Obecnie istnieje szereg lokal-

²⁰ www.zagranica.ngo.pl.

nych organizacji działających na zasadzie dobrowolności i niezależności od administracji publicznej. Rząd wręcz kładzie nacisk na aktywizację społeczeństwa i zaangażowanie obywateli w działania społeczne i samopomocowe.

Pomimo, iż na organizacji ciąży obowiązek zarejestrowania swojej działalności, to ze względu na dużą autonomię poszczególnych regionów, nie wszędzie w jednakowym stopniu jest to przestrzegane. Ponieważ większość organizacji działa na szczeblu lokalnym, ich liczba jest szczególnie trudna do ustalenia. W roku 1993 w samej Katalonii zarejestrowano 36 098 stowarzyszeń, co w skali kraju daje szacunkową liczbę 150 tys. organizacji.

W Holandii od początku XIX wieku aż do lat 80 organizacje pozarządowe tworzyły trzy „filary” uszeregowane według linii religijnych i politycznych: filar katolicki, filar protestancki i filar laicki. Ze względu na sekularyzację społeczeństwa, prywatyzację oraz wprowadzenie dyscypliny budżetowej, wiele z tych organizacji musiało się reorganizować lub połączyć, co doprowadziło do konsolidacji wokół kilku najmocniejszych organizacji. Jednocześnie zaczęły powstawać niewielkie organizacje, które reprezentowały interesy konkretnych grup społecznych, np. ludzi starszych, chorych, kobiet, imigrantów, niepełnosprawnych itd. Obecnie około 400 takich stowarzyszeń otrzymuje dotacje na swoją działalność z funduszy państwowych.

Dla Holandii charakterystyczne są dwa rodzaje organizacji non-profit:

1. prywatne inicjatywy pozarządowe, czyli grupy obywateli zrzeszające się w stowarzyszenia, reprezentujące ich wspólne interesy, szczególnie w zakresie opieki społecznej;

2. społeczne śródpole lub społeczeństwo obywatelskie – organizacje poszczególnych grup interesu lub zajmujące się rzecznictwem w interesie obywateli, których głównym zadaniem jest mediacja pomiędzy państwem a grupami obywateli.

Holenderskie organizacje pozarządowe posiadają szerokie uprawnienia w dziedzinie konsultacji. Propozycje zmian polityki i ustawodawstwa muszą zostać zaopiniowane i zaakceptowane przez przedstawicieli różnych sektorów, przez co rząd otrzymuje gwarancję efektywnego wdrożenia przygotowanych propozycji.

W Irlandii działalność społeczna ma długą tradycję. Jej początki związane są z działalnością Kościoła, który jako pierwszy inspirował

i wspierał finansowo działalność charytatywną. Jedną z takich organizacji jest Towarzystwo Św. Wincenta a Paulo, posiadające ponad 100 oddziałów terenowych i 10 000 aktywnych członków. Określenie liczebności irlandzkich organizacji pozarządowych jest praktycznie niewykonalne, ponieważ nie mają one obowiązku rejestracji publicznej. Organizacje przybierają różne formy prawne, począwszy od kas wzajemnej pomocy, poprzez spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, po organizacje dobroczynne. Aby uzyskać status takiej organizacji i uzyskać szereg zwolnień podatkowych, cele działania muszą mieścić się w obszarze: rozwoju edukacji, rozwoju religijnego, zwalczania nędzy, pracy o charakterze dobroczynnym przynoszącym korzyść społeczności.

W latach 80. powstało szereg organizacji, które jako cel postawiły sobie organizowanie różnych kampanii na rzecz np. samotnych matek lub ojców, bezdomnych, bezrobotnych itd.

W Irlandii szczególnie dobrze układa się współpraca pomiędzy trzecim sektorem a władzą państwową. Powstało szereg wspólnych inicjatyw mających na celu wypracowanie wspólnych decyzji i stanowisk, np. Krajowe Forum Gospodarczo-Społeczne, Krajowa Rada Gospodarczo-Społeczna, czy Negocjowane Porozumienia Narodowe²¹.

Funkcjonowanie organizacji pozarządowych w **Luksemburgu** reguluje ustawa o stowarzyszeniach nienastawionych na zysk z 1928 r. Zgodnie z jej zapisami stowarzyszenie musi być zarejestrowane w Rejestrze ds. Handlu i Spółek, nie może prowadzić żadnej działalności komercyjnej ani przemysłowej, chyba że będzie to działalność uboczna, nie może też dążyć do uzyskania istotnych zysków przez swoich członków.

Znaczna część organizacji pozarządowych działa w Luksemburgu na polu opieki społecznej. Są to przeważnie doświadczone organizacje katolickie, np. CARITAS, Towarzystwo św. Wincenta a Paulo, czy Czerwony Krzyż. Organa rządowe, a szczególnie Ministerstwo ds. Rodziny zawarło z tymi organizacjami umowy, w ramach których finansują wynagrodzenia, koszty bieżące oraz zapewniają współpracę przy zarządzaniu i monitorowaniu. Jednakże od 1 stycznia 1999 r. obowiązuje nowa ustawa o „Ubezpieczeniu na utrzymanie”, która spowodowała pojawienie się konkurencji w świadczeniu usług socjal-

²¹ www.zagranica.ngo.pl.

nych. Zgodnie bowiem z ustawą ubezpieczenie, którym objęte są indywidualne osoby, pokrywa koszty bezpośredniej opieki domowej lub pobytu w domu opieki dla osób, które wymagają szczególnej pielęgnacji ze względu na wiek, upośledzenie fizyczne lub umysłowe. Doprowadziło to do powstania szeregu firm komercyjnych świadczących usługi w tym zakresie, które stanowią jednocześnie konkurencję dla sektora pozarządowego. Ponadto zachodzi obawa, iż te komercyjne firmy nastawione na zys przyciągną bogatych klientów, co w rezultacie spowoduje znacznie mniejsze fundusze dla trzeciego sektora.

Prawo tworzenia stowarzyszeń i towarzystw w **Niemczech** gwarantuje niemiecka konstytucja. Ponadto obowiązująca zasada subsydialności oznacza, iż państwo interweniuje w celu zaspokojenia potrzeb jednostki dopiero wtedy, gdy wyczerpane zostaną inne źródła pomocy, szczególnie rodzina oraz organizacje pozarządowe. W praktyce oznacza to, iż świadczenie usług społecznych jest administrowane i realizowane przez trzeci sektor, natomiast finansowane przez państwowy system ubezpieczeń społecznych. Ze względu na to, iż Niemcy są państwem federalnym, większość kompetencji w zakresie polityki społecznej należy do instytucji na poziomie lokalnym i regionalnym.

Sektor pozarządowy podzielony jest w Niemczech na sześć głównych organizacji opiekuńczych, które skupiają mniejsze organizacje społeczne, religijne oraz szereg innych. Do organizacji tych należą:

- ArbeiterWohlfahrht (opieka pracownicza, stowarzyszenia niewyznaniowe);
- Diakonisches Werk der Eangelische Kirche in Deutschland (stowarzyszenia działające przy luteranckim kościele protestanckim);
- Deutscher Caritas Verband (CARITAS oraz organizacje przy nim działające);
- Deutsches Rotes Kreuz (Niemiecki Czerwony Krzyż);
- Zentralwlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (Centralne Biuro Opiekuńcze dla Żydów);
- Paritätischer Wohlfahrtsverband (Niemieckie niewyznaniowe stowarzyszenie opiekuńcze).

Organizacje związane z kościołem mogą korzystać ze znacznych zasobów finansowych wiernych, ponieważ obywatele deklarują płacenie „kościelnego podatku dochodowego”, który przynosi co roku

ponad 5 miliardów DM, z czego część jest przekazywana organizacjom pozarządowym związanym z kościołem²².

W ostatnich latach wzrósł w Niemczech ruch samopomocowy. Struktura tych organizacji jest bardzo różnorodna, często są to sieci grup sąsiedzkich, inicjatywy okręgowe, biura obywatelskie, domy kobiet, również bezrobotni zaczęli zakładać swoje grupy samopomocy. Ocenia się iż obecnie funkcjonuje około 50 tys. takich grup.

Reformy „długoterminowego ubezpieczenia społecznego” przeprowadzone niedawno w Niemczech spowodowały, iż wielka szóstka niemieckich organizacji pozarządowych zrównana została w prawach z prywatnymi organizacjami nastawionymi na zysk. W rezultacie już w niektórych miejscowościach aż 50% usług w zakresie opieki społecznej przejęły organizacje nastawione na zysk. Powszechnie uważa się, iż doprowadzi to nie tylko do nieuczciwej konkurencji, ale spowoduje przede wszystkim jakościowy spadek świadczenia usług społecznych.

W **Portugalii** konstytucja z roku 1976 gwarantuje prawo do stowarzyszania się, co w praktyce zaowocowało funkcjonowaniem trzech typów organizacji pozarządowych: stowarzyszenia prywatne w rozumieniu prawa cywilnego, stowarzyszenia prywatne o statusie specjalnym (spółdzielnie oraz organizacje solidarności społecznej) oraz stowarzyszenie bez osobowości prawnej (stowarzyszenia nieformalne oraz specjalne komitety).

Obecnie istnieje wiele organizacji zarówno świeckich jak i związanych z kościołem. Często tworzą one federacje, działające na terenie całego kraju.

Do największych federacji organizacji pozarządowych należą:

- Uniao das Instituicoes Particulares de Solidaridade Social – federacja zrzeszająca 966 służb, instytucji, grup i oddziałów afiliowanych,
- Mutualities – zrzeszające 388 grup,
- Misericordias – zrzeszająca 121 grup,
- CARITAS – skupiająca 600 grup afiliowanych,
- CERCIS – federacja spółdzielni prowadzących nauczanie specjalne,
- CNOS – federacja niepełnosprawnych,
- Komisja ds. Statusu Kobiet – skupiająca 18 organizacji kobiecych²³.

²² www.zagranica.ngo.pl.

W grudniu 1996 r. podpisano porozumienie o współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami non-profit zajmującymi się pomocą społeczną. Współpraca ta ma doprowadzić do stworzenia sieci społecznego wsparcia ludzi najbardziej potrzebujących, pobudzić inicjatywy społeczne oraz optymalnie wykorzystać potencjał drzemiący w organizacjach pozarządowych.

Konstytucja z 1974 r. gwarantuje w **Szwecji** prawo do zrzeszania się, ale nie precyzuje samej definicji stowarzyszenia. Prawo cywilne odwołuje się w tej dziedzinie do przyjętego zwyczaju. Praca w organizacji pozarządowej jest w Szwecji niezmiernie popularna, szacuje się ponad 2,6 miliona ludzi pracuje jako wolontariusze, a około 80% ludności należy co najmniej do jednej organizacji pozarządowej. Katalog organizacji społecznych jest bardzo szeroki, począwszy od organizacji religijnych, abstynenckich, sportowych, konsumenckich, rolniczych, po organizacje „pożytku publicznego”. Te ostatnie organizacje jak np. Czerwony Krzyż, Skauci, korzystają z ulg podatkowych oraz zwolnienia z podatku VAT. Jednakże aby uzyskać takie przywileje organizacja musi spełniać określone warunki co do celów, działalności, członków oraz wykorzystywania przychodów.

W Szwecji niezmiernie rozbudowany jest system wsparcia finansowego ze strony władzy zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym i lokalnym. Wsparcie to może przyjąć formę dotacji ogólnej bądź celowej. Szacuje się, iż w skali kraju NGOs otrzymują rocznie 5–10 milionów koron szwedzkich²³. Ponadto wolontariusze świadczą rocznie usługi o wartości 60–70 mld koron szwedzkich, co wybitnie świadczy o wartości tego sektora w szwedzkim społeczeństwie.

Trzeci sektor w **Wielkiej Brytanii** może przybierać różne formy organizacyjne, począwszy od organizacji charytatywnych, funduszy powierniczych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, po towarzystwa przemysłowe i gospodarcze. W Anglii ich działalność reguluje i kontroluje Komisja ds. działalności charytatywnej, a w Szkocji – Urząd Skarbowy.

Pozycja organizacji pozarządowych w Wielkiej Brytanii zmieniła się diametralnie w latach 80. Początkowo (lata 40 i 50) administracja

²³ www.zagranica.ngo.pl.

²⁴ www.zagranica.ngo.pl.

państwowa przejęła wszelkie zadania w zakresie finansowania oraz realizacji świadczeń społecznych. Organizacje pozarządowe zostały zepchnięte do roli pomocniczej przy organizowaniu usług dla dzieci i ludzi starszych. Pod koniec lat 60 zaczęto zdawać sobie sprawę, iż takie rozwiązanie nie sprawdza się w praktyce. Administracja państwowa nie była w stanie zaspokoić socjalnych potrzeb ludności. Dlatego lata 70 przyniosły zmianę roli państwa w stosunku do obywateli. Wielka Brytania z „totalnego państwa opiekuńczego” przeszła do roli „państwa opiekuńczego na miarę możliwości”²⁵.

Triumfalny powrót na scenę usług społecznych organizacji pozarządowych nastąpił w latach 80. Był on możliwy przede wszystkim dzięki prowadzonej przez premier Thatcher strategii prywatyzacji i denacjonalizacji sektora publicznego, mającej na celu ograniczenie państwowego udziału i zobowiązań w sferze świadczenia usług, zarówno na szczeblu lokalnym jak i krajowym²⁶. W konsekwencji wprowadzonych zmian powstał w Wielkiej Brytanii pluralistyczny model zabezpieczenia społecznego, w którym państwo pokrywa większość wydatków na takie dziedziny jak opieka zdrowotna, oświata, pomoc środowiskowa, natomiast obowiązek świadczenia usług przekazało instytucjom wobec siebie zewnętrznym, tj. organizacjom społecznym i sektorowi prywatnemu.

Brytyjskie organizacje społeczne mają zapewnione gwarancje konstytucyjne dla swojego działania, co zapewnia im niezależność od bieżących decyzji politycznych. Wolność obywateli zrzeszonych w tych organizacjach i realizujących cele użyteczności publicznej określone prawem broni szereg instytucji, a przede wszystkim Monarchia, Sądy oraz Komisja ds. Dobroczynności²⁷.

Szacuje się, iż na terenie Anglii, Walii i Szkocji działa prawie dwieście tysięcy zarejestrowanych organizacji pozarządowych i prawie tyle samo nieoficjalnych, które w różny sposób skupiają wokół

²⁵ E. Leś, *Działalność dobroczynna w Europie i Ameryce, tradycje i współczesność*, część III, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych „BOR-DO”, Warszawa 1999, s. 7–8.

²⁶ Tamże.

²⁷ E. Leś, *Pojęcie, podstawy prawne i zakres działalności pożytku publicznego*, [w:] red. M. Nowakowska, P. Marciniak, *Sektor pozarządowy a kondycja polskiej demokracji*, Wyd. Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2000, s. 111.

siebie wolontariuszy²⁸. Ich działalność skupia się głównie na edukacji i szkoleniu, ochronie zdrowia, opiece społecznej, mieszkalnictwie, kulturze i rekreacji, ochronie środowiska i zwierząt. Działania organizacji prowadzone są w zakresie świadczenia usług, prowadzenia kampanii i promocji, reprezentowania i zdobywania środków.

Organizacje pozarządowe tworzą w Wielkiej Brytanii całą sieć federacji, których celem jest wspieranie ich organizacji członkowskich. Jedną z najbardziej znanych jest Krajowa Rada Organizacji Wolontarystycznych, skupiająca organizacje na terenie Anglii i posiadająca swoje odpowiedniki w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej. W 2000 r. Rada obchodziła 80-lecie działalności, skupiając 1300 członków, počawszy od dużych ogólnokrajowych organizacji do biur wolontariuszy i agencji rozwoju na szczeblu lokalnym. Rada stanowi bardzo skuteczne lobby reprezentujące swych członków wobec rządu, Unii Europejskiej i innych instytucji.

²⁸ F. Gawryś, *Bezinteresowność w cenie*, „Rzeczpospolita” z 16.09.1997 r.

2. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W POLSCE

Zaistniałe w Polsce po roku 1989 warunki tworzenia i funkcjonowania organizacji pozarządowych zaowocowały prawdziwym urodzajem na różne inicjatywy obywatelskie. Wprowadzone regulacje prawne umożliwiły usankcjonowanie istnienia różnych form działań pozarządowych: stowarzyszeń, fundacji, zrzeszeń, organizacji kościelnych i katolickich, organizacji ekologicznych itd. Wszystkie one zostały zakwalifikowane do tzw. sektora pozarządowego, działającego obok sektora państwowego i sektora gospodarczego (zał. nr 3). O sile organizacji pozarządowych świadczy ich liczba oraz potencjał „ludzki” jakim dysponują, a który koniecznie należałoby zaangażować do działań na rzecz wspólnego dobra jakim jest bezpieczeństwo narodowe.

2.1. Prawne regulacje funkcjonowania organizacji pozarządowych

Rozwój aktywności obywatelskiej w strukturach pozarządowych zagwarantowany został w najważniejszym akcie prawnym, tj. w Konstytucji RP z 1997 r. już w preambule czytamy, iż *ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot*. Gwarantowana zasada subsydiarności (subsyzdium oznacza po łacinie pomoc, wsparcie, siły rezerwowe) oznacza istnienie organizacji społecznych, które jako pierwsze realizują zadania związane z dobrem wspólnym. Misją państwa jest natomiast pobudzanie inicjatyw obywatelskich w celu realizowania tych zadań, udzielanie wsparcia finansowego i zagwarantowania odpowiedniego wykorzystania zasobów publicznych. Konstytucja RP w art. 58 zapewniła również swym obywatelom *wolność zrzeszania się*, poprzez tworzenie i zakładanie związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji. Ale równocześnie Konstytucja RP zakazuje funkcjonowania wszyst-

kich związków obywateli, którzy chcieliby kontynuować ideologię nazizmu, faszyzmu lub komunizmu oraz takich organizacji, których działalność dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa lub przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

W ustawodawstwie polskim szczególnie dotkliwie odczuwany jest brak generalnej ustawy regulującej funkcjonowanie organizacji pozarządowych. Obowiązujące regulacje w tym zakresie nie normują tego problemu w sposób kompleksowy, a jedynie w poszczególnych rodzajach organizacji oraz w różnych dziedzinach ich działalności. I tak działalność stowarzyszeń reguluje ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, natomiast działalność fundacji – ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach. Szereg zrzeszeń działa na podstawie odrębnych przepisów dotyczących określonej dziedziny (zał. nr 4), np. stowarzyszenia kultury fizycznej oraz uczniowskie kluby sportowe działają w oparciu o przepisy ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej. Polski Związek Łowiecki jako zrzeszenie osób fizycznych i prawnych, które uczestniczą czynnie w ochronie i rozwoju populacji zwierząt łownych oraz działają na rzecz ochrony przyrody działa w oparciu o ustawę z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie. Polski Czerwony Krzyż działa na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 1964 r.

Dlatego na szczególną uwagę zasługuje **projekt ustawy z dnia 26 marca 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**, przyjęty przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i przekazany do Senatu. Ustawa ta w sposób kompleksowy reguluje stosunki pomiędzy państwem a organizacjami pozarządowymi, które nie działają dla zysku, ale dla dobra publicznego. W myśl niniejszej ustawy działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych w sferze zadań publicznych. Sfera zadań publicznych została w ustawie ściśle określona i obejmuje zadania w zakresie:

- 1) działalności charytatywnej i pomocy społecznej,
- 2) podtrzymywania tradycji narodowej, rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej,

- 3) ochrony zdrowia,
- 4) działania na rzecz osób niepełnosprawnych,
- 5) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy,
- 6) upowszechniania i ochrony praw kobiet oraz działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn,
- 7) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy,
- 8) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych,
- 9) nauki, edukacji, oświaty i wychowania,
- 10) krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży,
- 11) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji,
- 12) upowszechniania kultury fizycznej i sportu,
- 13) ekologii i ochrony zdrowia,
- 14) porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym,
- 15) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich,
- 16) ratownictwa i ochrony ludności,
- 17) pomocy ofiarom katastrof, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą,
- 18) upowszechniania i ochrony praw konsumentów,
- 19) działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami,
- 20) promocji i organizacji wolontariatu,
- 21) działalności wspomagającej techniczne, szkoleniowo, informacyjnie lub finansowo organizacje pozarządowe oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do kościołów i związków wyznaniowych, w zakresie określonym w pkt 1–19.

Należy zwrócić uwagę, iż w sferze zadań publicznych nie zostały uwzględnione zadania realizowane na rzecz obronności. Cele statutowe realizowane przez organizacje obronne nie mogą zostać uznane zatem za działalność pożytku publicznego. Jedynym wyjściem z tej sytuacji jest skorzystanie z zapisu art. 4 ust. 2, który przewiduje, że Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia określić zadania w zakresie innym niż wymienione w punktach powyżej jako należące do sfery zadań publicznych, kierując się ich szczególną społeczną

użytecznością oraz możliwością ich wykonania w sposób zapewniający wystarczające zaspokojenie potrzeb społecznych. Czy Rada Ministrów skorzysta z takiego rozwiązania przekonamy się w najbliższej przyszłości. Z pewnością prostszy sposób rozwiązania tego problemu, tj. bezpośredni zapis w ustawie, nie został wykorzystany.

Działalność organizacji pozarządowych w ramach działalności pożytku publicznego **nie jest działalnością gospodarczą** w rozumieniu przepisów Prawa działalności gospodarczej. Działalność ta może być prowadzona jako **działalność nieodpłatna i odpłatna**. Działalnością nieodpłatną pożytku publicznego jest świadczenie usług na podstawie stosunku prawnego, za które organizacje nie pobiera wynagrodzenia. W przypadku natomiast działalności odpłatnej pożytku publicznego organizacje pozarządowe pobierają za swoją pracę wynagrodzenie, ale dochód z tej działalności służy wyłącznie realizacji zadań należących do sfery zadań publicznych lub celów statutowych. Natomiast w przypadku gdy:

- wynagrodzenie jest wyższe od tego, jakie wynika z kalkulacji bezpośrednich kosztów, lub

- wynagrodzenie osób fizycznych z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności nieodpłatnej oraz działalności odpłatnej przekracza 1,5-krotność przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa GUS za rok poprzedni, działalność odpłatna pożytku publicznego organizacji pozarządowych stanowi działalność gospodarczą.

Organizacja pozarządowa aby mogła prowadzić działalność pożytku publicznego musi uzyskać statut organizacji pożytku publicznego. Aby było to możliwe organizacja winna łącznie spełnić następujące wymagania:

- 1) prowadzić działalność statutową na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa,

- 2) powyższa działalność jest wyłączną statutową działalnością organizacji pozarządowej,

- 3) nie prowadzi działalności gospodarczej albo prowadzi działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji celów statutowych,

- 4) cały dochód przeznacza na działalność o której mowa powyżej,

5) posiada statutowy kolegiálny organ kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego,

6) statut lub inne akty wewnętrzne organizacji zabraniają:

- udzielania pożyczek lub zabezpieczania zobowiązań majątkiem organizacji w stosunku do swoich członków i osób im bliskich,

- przekazywania majątku organizacji na rzecz ich członków i osób im bliskich,

- wykorzystania majątku na rzecz członków i osób im bliskich, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich,

- zakupu na szczególnych zasadach towarów lub usług od podmiotów, w których uczestniczą członkowie organizacji,

7) statut lub inne akty wewnętrzne organizacji pozarządowej zawierają postanowienia przeciwdziałające powstawaniu także innych niż wymienione konfliktów interesów.

Organizacja pożytku publicznego zobowiązana jest sporządzać roczne sprawozdanie merytoryczne oraz finansowe ze swojej działalności oraz podawać je do publicznej wiadomości w sposób umożliwiający zapoznanie się z tym sprawozdaniem przez zainteresowane podmioty. Organizacje, które uzyskały statut organizacji pożytku publicznego mogą korzystać ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych, opłaty skarbowej oraz opłat sądowych.

Nowe regulacje ustawowe przewidują ponadto, iż podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1% podatku na rzecz wybranych przez siebie organizacji pożytku publicznego. Takie rozwiązania stosowane są już w wielu państwach europejskich, m.in. w Słowacji i Węgrzech.

2.2. Pojęcie i typologia organizacji pozarządowych

Pojęcie „organizacja pozarządowa” jeszcze do niedawna nie był w Polsce znany i stosowany. Dotychczas w aktach prawnych oraz literaturze przedmiotu używano terminu „organizacja społeczna”, który miał dość zróżnicowany zakres pojęciowy. Mianowicie J. Romul określa organizację społeczną jako trwały system zróżnicowanych i skoordynowanych działań ludzkich, wykorzystujących, przekształ-

cających, zespalających specyficzny zespół ludzkich, materialnych, kapitałowych, ideowych i naturalnych środków w jedną problemową całość, zajmującą się zaspokajaniem potrzeb ludzkich we wzajemnym oddziaływaniu z innymi systemami działalności ludzkiej i zasobami w jej otoczeniu²⁹. Z kolei L. Wiśniewski przez pojęcie organizacji społecznej rozumie sformalizowany system przepisów, stanowisk, sankcji i instytucji formalnych, ustalonych na drodze prawnej, który zapewnia podział prac i koordynację czynności sformalizowanych³⁰. Natomiast zgodnie z Nową Encyklopedią Powszechną organizacja społeczna to organizacja, której celem jest skupienie ludzi o wspólnych upodobaniach i skłonnościach, cechująca się trwałością i dobrowolnością zrzeszenia oraz celami niezarobkowymi³¹. Termin organizacja społeczna funkcjonował praktycznie do czasów transformacji ustrojowo-gospodarczej w roku 1989. Uchwalona w tym samym roku ustawa „Prawo o stowarzyszeniach” nie wykorzystała jednak tego terminu ze względu na negatywną konotację symbolizującą strukturalną zależność ówczesnych organizacji społecznych od rządu, lecz wprowadziła pojęcie „stowarzyszenia” w którym obywatele polscy mają prawo się zrzeszać. Zgodnie z wymienioną ustawą „stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych”. Zrzeszenie to nic innego jak typ grupy (zbiorowości) społecznej utworzonej dobrowolnie, ze świadomą intencją osiągnięcia określonych celów³².

Natomiast K.Z. Sowa podkreśla, iż każde zrzeszenie jest grupą społeczną celową, tzn. powstałą do realizacji określonego celu lub celów, przy czym – co jest bardzo istotne – cel ten jest wyznaczony przez osoby zrzeszające się i jego osiągnięcie ma służyć przede wszystkim zaspokojeniu określonych potrzeb członków zrzeszenia, co oczywiście nie oznacza, że działalność zrzeszenia nie może służyć szerszej

²⁹ J. Romul, *Państwo a stowarzyszenia w Polsce Ludowej*, wyd. UAM, Poznań 1969, s. 17.

³⁰ L. Wiśniewski, *Model prawny stowarzyszeń w PRL*, PWN, Warszawa 1974, s. 15–18.

³¹ Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, Warszawa 1996, s. 673.

³² Tamże, s. 1046.

społeczności³³. Jednostka do zrzeszenia przystępuje w sposób dobrowolny, w drodze świadomego wyboru. Nie ma również większych problemów z wystąpieniem z zrzeszenia. Można zatem przyjąć, iż uczestnictwo w zrzeszeniu zależy wyłącznie od upodobań, preferencji i dążeń jednostki.

Dokonując prób klasyfikacji zrzeszeń należy wziąć pod uwagę co najmniej dwa zasadnicze czynniki, mianowicie po pierwsze stosunek zrzeszenia do danej społeczności oraz po drugie skład członkowski.

Ze względu na stosunek do społeczności można podzielić zrzeszenia na publiczne, a więc takie, które posiadają trwale uregulowany stosunek z otoczeniem, oraz prywatne – nieposiadające trwale uregulowanych stosunków z otoczeniem. Zrzeszenia publiczne mają na ogół uregulowany prawnie stosunek ze społeczeństwem, tzn. są zarejestrowane zgodnie z ustawą o stowarzyszeniach, są więc one zrzeszeniami publicznymi, formalnymi. Natomiast zrzeszenia, które nie posiadają regulacji prawnej, a jedynie obyczajowo uregulowany stosunek z otoczeniem społecznym są zrzeszeniami publicznymi nieformalnymi.

Jeżeli chodzi o zrzeszenia prywatne to można podzielić je na jawne, np. krąg towarzyski oraz tajne, a więc takie, które ukrywają przed społeczeństwem swoje istnienie oraz swoją działalność. Zrzeszenia prywatne tajne mogą mieć zarówno złożoną organizację wewnętrzną, jak i sporą liczbę członków, a ich działalność może dotyczyć różnorodnych dziedzin życia i co istotne mogą stwarzać zagrożenia dla bezpieczeństwa społeczeństwa i państwa (np. sekty religijne, organizacje o charakterze faszystowskim, nacjonalistycznym).

Biorąc pod uwagę drugie kryterium – skład członkowski, nieźmiernie trudno dokonać podziału zrzeszeń ze względu na liczbę członków. Obok organizacji olbrzymich, liczących kilka tysięcy członków, są takie, które skupiają kilkudziesięciu członków. W większości jednak zrzeszeń liczba członków waha się od 50 do 150 członków, w tym od 1 do 50 osób naprawdę angażujących się w działalność organizacji.

³³ K.Z. Sowa, *Elementy socjologicznej teorii zrzeszeń z analizą wybranych zagadnień spółdzielczych zrzeszeń konsumenckich*, Zakład Wyd. CZSR, Warszawa 1976, s. 16.

Uwzględniając natomiast kryterium jakościowe członków, można najogólniej podzielić zrzeszenia na powszechne i kwalifikowane. Zrzeszenie powszechne to takie, do którego może wstąpić każdy członek społeczności. Przeciwnieństwem ww. zrzeszeń są organizacje kwalifikowane, czyli takie, które stawiają swym członkom pewne wymagania. Przykładem takich zrzeszeń są organizacje profesjonalne, twórcze, hobbystyczne, do których aby należeć trzeba spełniać jeden lub kilka warunków.

W literaturze anglojęzycznej zwraca uwagę podział zrzeszeń (associations) na dobrowolne (voluntary) i niedobrowolne (non-voluntary). Zgodnie z poglądami D.S. Silsa, zrzeszenie dobrowolne charakteryzuje się kilkoma zasadniczymi elementami:

- jest zorganizowaną grupą ludzi,
- grupa ta wspólnie realizuje wspólny interes, cel,
- istnieje niezależnie od państwa, główną działalność zrzeszenia nie jest nakierowana na sprawy ekonomiczne i zarobkowe, członkowie zrzeszenia w większości nie działają etatowo³⁴.

Natomiast socjolog amerykański R. Bierstedt badając problematykę zrzeszenia dodaje, iż każde z nich jest grupą społeczną, która posiada:

- określoną strukturę formalną,
- nazwę,
- władzę,
- zasady członkostwa,
- własność grupową,
- symbole identyfikacyjne, cel grupowy³⁵.

Zrzeszenie jest zatem organizacją dobrowolnie utworzoną, na podstawie przepisów prawnych, formalnie zarejestrowane w sądzie (np. stowarzyszenia zarejestrowane, fundacje, związki zawodowe, organizacje pracodawców, izby gospodarcze itd.) lub w rejestrze prowadzonym przez właściwe organy administracji (np. stowarzyszenia zwykłe). Zrzeszenie nie musi posiadać osobowości prawnej lecz musi uzyskać formalną akceptację przez sąd lub organ administracji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Zrzeszenie nie może być nastawione na zysk, a więc jego cele statutowe mają przewidywać dzia-

³⁴ Tamże, s. 35.

³⁵ R. Bierstedt, *The Social Order*, New York – San Francisco, 1965, [w:] K.Z. Sowa, *Elementy...*, op. cit., s. 20–21.

łalność w interesie publicznym, a wszelkie ewentualne zyski przeznaczają się na cele społeczne. Zrzeszenie działa niezależnie, a więc poza strukturami politycznymi, strukturami administracji rządowej, strukturami administracji samorządowej, jednym słowem działa poza rządem (ale nie poza państwem), czyli jest organizacją pozarządową.

W ustawodawstwie polskim pojęcie „organizacja pozarządowa” pojawia się po raz pierwszy w 1997 i od tej pory, jest regularnie stosowany w różnorodnych aktach prawnych. To właśnie ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³⁶ definiuje po raz pierwszy organizację pozarządową w następujący sposób: „ilekroć w ustawie jest mowa o organizacjach – oznacza to stowarzyszenia, związki, izby oraz organizacje pracodawców i pracobiorców o charakterze ogólnokrajowym, w szczególności działające na rzecz osób niepełnosprawnych, tworzone na podstawie odrębnych przepisów”.

Natomiast ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii³⁷ szczegółowo wylicza zainteresowane podmioty, które wspomagają państwo w realizacji zadań ustawowych: „w realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii mogą uczestniczyć w szczególności stowarzyszenia, organizacje społeczne, fundacje, kościoły i inne związki wyznaniowe (...)”. Z powyższego zapisu można zatem wnioskować, iż termin organizacja pozarządowa jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do stowarzyszeń, fundacji, organizacji społecznych oraz kościołów i innych związków wyznaniowych, które się w nim zawierają. W Encyklopedii Powszechnej PWN czytamy, iż organizacja pozarządowa to „organizacja ochotnicza, nie będąca elementem oficjalnej struktury władzy państwowej i samorządowej, nie funkcjonująca dla osiągnięcia zysku, a nastawiona na działalność użyteczną”. Natomiast w projekcie ustawy z dnia 26 marca 2003 r. ustawodawca przyjął, iż organizacjami pozarządowymi „są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia”.

³⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, DzU nr 123, poz. 776.

³⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, DzU nr 75, poz. 468.

W literaturze przedmiotu można spotkać jeszcze szereg innych nazw stosowanych zamiennie. Do najbardziej znanych zalicza się:

- *sektor nierządowy* – w odróżnieniu od sektora związanego z rządem oraz władzą państwową;

- *trzeci sektor* – w odróżnieniu od pierwszego sektora rządowego, tj. administracji publicznej (państwowej i samorządowej) oraz drugiego sektora gospodarczego, tj. rynku;

- *organizacja non-profit* – organizacja nienastawiona na zysk, celem nie jest dzielenie się wypracowanym zyskiem pomiędzy członkami organizacji;

- *sektor ochotniczy* – członkowie organizacji pracują bez wynagrodzenia (wolontariat);

- *organizacja społeczna* – organizacja powstała z inicjatywy własnej członków społeczeństwa;

- *organizacja charytatywna* – inaczej dobroczynna, świadcząca nieodpłatną pomoc, wspierająca osoby ubogie;

- *organizacja samopomocowa* – wzajemne wspieranie się członków mających tę samą potrzebę;

- *organizacja pomocowa* – zasadniczym celem jest niesienie pomocy drugiemu człowiekowi.

Zgodnie z metodologią badań międzynarodowych, przyjętą w celu umożliwienia i ujednolicenia badań organizacji w poszczególnych państwach oraz porównywalność wyników, przyjęto, iż z organizacją pozarządową mamy do czynienia wtedy, gdy posiada ona następujące cechy:

- wyrazista i trwała struktura organizacyjna,
- strukturalna niezależność od władz publicznych,
- charakter niezarobkowy,
- samorządność,
- dobrowolność.

W związku z przyjętym kryterium do organizacji pozarządowych w Polsce możemy zaliczyć następujące typy organizacyjno-prawne:

- **stowarzyszenia**, w tym:

- stowarzyszenia społeczno-kulturalne,
- stowarzyszenia kultury fizycznej (w tym TOPR, GOPR, WOPR),
- ochotnicze straże pożarne,
- zakłady doskonalenia zawodowego mające statut stowarzyszenia.

- **fundacje**,

- związki zawodowe,
- organizacje pracodawców,
- partie polityczne,
- organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego, w tym:
 - cechy,
 - izby gospodarcze i branżowe,
 - kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich,
 - zrzeszenia transportowców,

(z wyjątkiem organizacji w których członkostwo jest obligatoryjne, np. Izby Lekarskie, Rady Adwokackie),

• **inne zrzeszenia działające na mocy odrębnych przepisów,**
w tym:

- Polski Związek Łowiecki,
- Polski Związek Działkowców,
- Liga Obrony Kraju,
- Polski Czerwony Krzyż,
- Komitety rodzicielskie i Rady Rodziców,
- Komitety społeczne, np. społeczny komitet budowy drogi, wodociągu itd.

• **jednostki Kościołów i związków wyznaniowych prowadzące działalność świecką,** w tym:

- organizacje członkowskie, np. Akcja Katolicka, Bractwo Młodzieży Prawosławnej,
- instytucje społeczne kościołów, np. szkoły, placówki opiekuńcze, Caritas, wydawnictwa itp.

Reasumując można zatem przyjąć, iż organizacje pozarządowe charakteryzują się następującymi cechami:

- różnią się od nieformalnych oraz powstałych ad hoc, czysto społecznych czy rodzinnych grup, posiadając (choćby nawet w niewielkim stopniu) formalny oraz instytucjonalny statut swojego działania;
- mają charakter niedochodowy – celem działania organizacji nie jest czerpanie zysków z prowadzonej działalności, czy od swoich członków;
- są niezależne, w szczególności od rządu oraz innych instytucji publicznych, są samodzielne, a więc zarządzane zgodnie z własnymi zasadami oraz procedurami;

– muszą być zarządzane w sposób często określany jako „bezinteresowny”, co oznacza iż nie tylko organizacja nie jest nastawiona na zysk, ale również osoby nią zarządzające;

– muszą być do pewnego stopnia czynne na forum publicznym, a ich działalność musi być, przynajmniej częściowo, skierowana na wnoszenie wkładu w dobro publiczne.

Analizując działalność polskich organizacji pozarządowych, można zauważyć, iż najbardziej popularną formą samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego są **fundacje i stowarzyszenia**, stanowiące równocześnie podstawowe typy organizacji pozarządowych w Polsce.

Ustawa o fundacjach nosi datę 6 kwietnia 1984 r., chociaż jej obecny kształt został określony ustawą z dnia 23 lutego 1991 r.³⁸ Ustawa ta umożliwiła obywatelom oraz osobom prawnym, tworzenie instytucji realizujących wybrane przez założycieli cele społecznie lub gospodarczo użyteczne, jak ochrona zdrowia, oświata, kultura i sztuka oraz pomoc społeczna. Ustawa o fundacjach nie podaje bezpośredniej definicji fundacji. Dokonuje jedynie, w poszczególnych artykułach, charakterystyki tej instytucji, a mianowicie:

1. Fundację tworzy się dla realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, zgodnych z podstawowymi interesami państwa, np. w zakresie ochrony zdrowia, rozwoju gospodarki, nauki, oświaty i wychowania.

2. Fundatorami mogą być wszelkie osoby fizyczne, niezależnie od obywatelstwa i miejsca zamieszkania oraz osoby prawne, niezależnie od ich siedziby.

3. Fundacja jest osobą prawną, przy czym osobowość prawną nabywa w wyniku wpisu do sądowego rejestru fundacji;

4. Fundacja znajduje się pod nadzorem organów państwowych, tj. wszelkie decyzje dotyczące fundacji podejmuje sąd rejestrowy;

5. Fundacja korzysta z określonych przywilejów prawno-finan-sowych, w szczególności ze zwolnienia z opłat sądowych w ramach postępowania w sprawach rejestrowych.

Natomiast ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. **Prawo o stowarzyszeniach** dotyczy bezpośrednio prawa do swobodnego zrzeszania się. Ustawa definiuje stowarzyszenie jako „dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych”.

³⁸ DzU z 1991 r., nr 46, poz. 203.

Dobrowolność stowarzyszenia polega na swobodzie tworzenia stowarzyszeń, dobrowolności przystąpienia do już istniejącego, a także możliwości dobrowolnego wystąpienia.

Samorządne to samodzielne, rządzące się własnymi regułami, podlegające kontroli tylko w znaczeniu ustawowym.

Trwałość stowarzyszenia oznacza, że istnieje ono niezależnie od składu swoich członków, ponieważ to nie oni decydują o istnieniu stowarzyszenia, ale cele jakie postawiła sobie organizacja do realizacji.

Niezarobkowy cel zrzeszenia odróżnia je od innych organizacji, a szczególnie od fundacji. Celem stowarzyszenia nie może być uzyskanie dochodu w celu innym niż realizacja niezarobkowych celów statutowych i nie może być przysparzanie członkom korzyści majątkowych.

Ustawa przewiduje możliwość tworzenia dwóch rodzajów stowarzyszeń: **zwykłych** utworzonych przez co najmniej 3 osoby, niepodlegających rejestracji, lecz tylko zgłoszeniu właściwemu organowi administracji publicznej oraz **rejestrowanych**, utworzonych przez co najmniej 15 osób, które muszą uchwalić statut, określić cele, teren działania i władze.

Całkowicie szczególną kategorię stowarzyszeń stanowią stowarzyszenia tworzone przez kościoły i inne związki wyznaniowe. Ogólne przepisy dotyczące kościołów i innych związków wyznaniowych, zawarte w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania³⁹ zapewniają obywatelom prawo zrzeszania się w organizacjach świeckich w celu realizacji zadań wynikających z wyznawanej religii bądź przekonań w sprawach religii. Zezwalają również kościołom i związkom wyznaniowym prawo tworzenia organizacji mających na celu działalność na rzecz formacji religijnych, kultu religijnego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym i ich skutkom.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰ definiuje dwa rodzaje organizacji:

1. **organizacje kościelne** – do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach;

³⁹ DzU nr 29, poz. 155 z 1990 r.

⁴⁰ DzU nr 29, poz. 154 z 1990 r.

2. organizacje katolickie – do których przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach znajdują zastosowanie.

Przepisy te mają następujące brzmienie:

„Art. 34.1. organizacjami kościelnymi (...) są organizacje zrzeszające osoby należące do Kościoła:

1) erygowane przez biskupa diecezjalnego lub w ramach statutów zakonnych przez wyższego przełożonego zakonnego, a w odniesieniu do organizacji o zasięgu ponaddiecezjalnym – przez Konferencję Episkopatu Polski.

2) Założone przez wiernych z udziałem proboszcza, rektora kościoła lub przełożonego zakonnego za zezwoleniem władzy kościelnej.

3) Organizacje kościelne mają na celu w szczególności działalność na rzecz formacji religijnej, kultu publicznego i nauki katolickiej”.

„Art. 35.1. organizacjami katolickimi (...) są organizacje założone za aprobatą władzy kościelnej, która zatwierdza im kapelana lub asystenta kościelnego.

2) Organizacje katolickie mogą mieć na celu w szczególności zgodną z nauką Kościoła działalność społeczno-kulturalną, oświatowo-wychowawczą i charytatywno-opiekuńczą”.

Widoczna zatem różnica pomiędzy organizacjami kościelnymi a katolickimi dotyczy przedmiotu działalności. Organizacje kościelne prowadzą swoją działalność do kultu religijnego, natomiast organizacje katolickie mają na celu szeroką działalność społeczną, kulturalną, oświatową i charytatywną.

Państwo polskie posiada szereg ustaw regulujących stosunek państwa do m.in.: Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego⁴¹, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego⁴², Kościoła Chrześcijan Baptystów⁴³ oraz innych kościołów.

Chociaż obie ustawy dotyczą praw obywatelskich, to jednak instytucje fundacji i stowarzyszenia bardzo różnią się od siebie pod względem prawnym. Stowarzyszenie jest korporacją, tj. zrzeszeniem osób, które chcą realizować określone wspólne zadania. Czynnikiem podstawowym dla stowarzyszenia są członkowie i stosunek członkostwa. Fundacja natomiast nie jest korporacją i nie ma członków. Jej

⁴¹ DzU Nr 66, poz. 287 z 1991 r.

⁴² DzU Nr 73, poz. 323 z 1994 r.

⁴³ DzU Nr 97, poz. 480 z 1995 r.

podstawą jest majątek przeznaczony przez założyciela – fundatora na określony cel lub cele.

Jeżeli chodzi o podobieństwa pomiędzy omawianymi instytucjami, to należy zwrócić uwagę na fakt, iż obie działają na podstawie statutu, aktu wypracowanego i przyjętego przez założycieli (członków – założycieli i fundatorów), poddanego następnie kontroli właściwemu organowi państwowemu. Ponadto obie posiadają osobowość prawną w wyniku wpisu do odpowiedniego rejestru.

Inną cechą wspólną stowarzyszeń i fundacji jest to, iż tworzone są w celach niezarobkowych, ale mogą one prowadzić działalność gospodarczą, tj. mogą prowadzić na własnych rachunek działalność twórczą, budowlaną, handlową i usługową w celach zarobkowych. Tak więc obok działalności statutowej, stowarzyszenia i fundacje prowadzą również pewną formę działalności gospodarczej – odpłatnej (a więc działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o prowadzeniu działalności gospodarczej), której celem nie jest uzyskanie zysku w celu przekazania korzyści materialnych podmiotom, które dostarczyły kapitału na podjęcie i prowadzenie tej działalności. Ponieważ działalność ta często dotyczy wykonywania zadań publicznych zarówno państwowych jak i samorządowych, powinna stanowić przedmiot szczególnego poparcia władz administracji rządowej i samorządowej, wyrażającego się w szczególnych prawach ale i obowiązkach podmiotów, które tą działalność prowadzą.

Szczególną formą aktywności społecznej jest **wolontariat**, czyli „bezpłatne, świadome i dobrowolne działanie na rzecz innych, wykraczające poza więzi rodzinno-koleżeńsko-przyjacielskie”⁴⁴. Wolontariat daje szansę wykorzystania własnych umiejętności i doświadczeń, rozwinięcia zainteresowań, zdobycia doświadczeń w nowych dziedzinach, zawarcia przyjaźni.

Wolontariusz, zgodnie z projektem ustawy z dnia 26 marca 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, to osoba, która ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonuje świadczenia na rzecz organizacji pozarządowych, organów administracji publicznej, jednostek organizacyjnych podległych organom administracji publicznej. Wolontariuszem może być każdy, bez względu na wiek, płeć, wyznanie, wykształcenie czy status majątkowy, jednym słowem wszyscy, którzy

⁴⁴ www.wolontariat.org.pl/definicje/.

chcą dobrowolnie i bezpłatnie nieść pomoc wszędzie tam gdzie jest ona potrzebna, nie tylko w sferze życia społecznego, ale w każdej innej dziedzinie życia. Znamienne jest, iż w sytuacji głębokiego bezrobocia, wolontariat traktowany jest jako szansa dla młodych ludzi, którzy pragną zdobyć pierwsze doświadczenia zawodowe, a nie mają zatrudnienia. Wolontariat nie ogranicza się zatem tylko do pomocy charytatywnej ubogim, ale wolontariusze angażują się w różne przedsięwzięcia, poczynając od opracowywania planów biznesowych do tworzenia programów komputerowych. Brak dotychczas jednoznacznych regulacji dotyczących wolontariatu (m.in. problem ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego, szkoleń, przejazdów itd.) znacznie ograniczał możliwości pracodawców z korzystania z pracy wolontariuszy, a im samym możliwość zdobywania doświadczeń zawodowych. Tymczasem na całym świecie z pracy wolontariuszy korzysta wiele organizacji zarówno rządowych jak i pozarządowych. W samej tylko organizacji Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca pracuje w 178 państwach około 97 milionów wolontariuszy.

2.3. Potencjał organizacji pozarządowych

Dokładna liczba organizacji pozarządowych działających obecnie w Polsce jest trudna do sprecyzowania. Biorąc za podstawę obliczenia rejestr REGON prowadzony przez Główny Urząd Statystyczny można w przybliżeniu podać, iż w III RP działa 95 tys. 500 organizacji, wśród których funkcjonują stowarzyszenia, fundacje, ochotnicze straże pożarne, organizacje społeczne takie jak komitety rodzicielskie, koła łowieckie, komitety społeczne, ponadto związki zawodowe, jednostki kościołów i związków wyznaniowych, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego oraz grupy związków pracodawców i partii politycznych (zał. nr 5). Szczegółowe dane liczbowe prezentuje tabela poniżej.

Tabela 1

LICZBA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POLSCE⁴⁵

ORGANIZACJA POZARZĄDOWA	LICZBA (w tys.)
STOWARZYSZENIA	36 500
FUNDACJE	5 000
OCHOTNICZE STRAŻE POŻARNE	12 500
ORGANIZACJE SPOŁECZNE	6 655
KOŚCIOŁY I ZWIĄZKI WYZNANIOWE	14 832
ZWIĄZKI ZAWODOWE	15 704
INNE	4 309
RAZEM	95 500

W szacowaniu liczby organizacji należy pamiętać o tym, iż mają one obowiązek rejestrowania rozpoczęcia swojej działalności, ale nie zakończenia, dlatego ich liczba stale rośnie, co w rzeczywistości nie jest prawdą. Zespół badaczy stowarzyszenia KLON/JAWOR ocenia, iż w Polsce faktycznie działa 58–90% zarejestrowanych podmiotów⁴⁶. Przyczynami z powodu których organizacje faktycznie przestały działać były przede wszystkim trudności w zdobyciu środków, wyczerpanie motywacji działania członków oraz wypełnienie wszystkich celów jakie postawiła sobie dana organizacja za zadanie (choć ten motyw był najrzadszy). Spośród organizacji, które przestały działać, ponad 70% nie działała dłużej niż 3 lata.

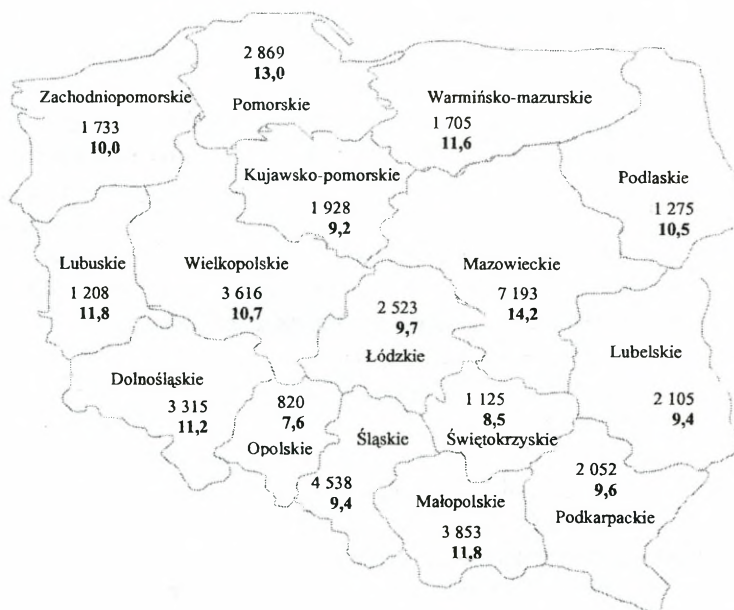
Nierównomiernie rozkłada się również liczba organizacji działających na terenie kraju. Działalność organizacji pozarządowych koncentruje się przede wszystkim w dużych ośrodkach miejskich. W większości są to stolice obecnego podziału wojewódzkiego, będące jednocześnie centrami gospodarczymi, naukowymi i administracyjnymi. Szczególne miejsce pod tym względem zajmuje Warszawa, będąca siedzibą ok. 1/5 wszystkich inicjatyw. Najczęściej organizacje

⁴⁵ Źródło REGON-GUS, dane z września 2002 r.

⁴⁶ Prowadzącym badania udało się dotrzeć do 58% zarejestrowanych organizacji i ustalić z całą pewnością, iż są aktywne. W przypadku 10% organizacji można stwierdzić, iż definitywnie zaprzestały działalności, natomiast nie udało się ustalić losów ponad 30% organizacji, ale nie można wykluczyć, iż rzeczywiście nie funkcjonują już. Źródło: *Komunikat z badań kondycji sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2002*, Klon/Jawor, www.badania.ngo.pl

o charakterze sieciowym wybierają na siedzibę swojej „centrali” stolicę. Wyraźne są również obszary, na których nie ma praktycznie zorganizowanej aktywności społecznej. Nie oznacza to oczywiście, iż na tym terenie nie ma zapotrzebowania na taką działalność, brak jest po prostu automatyzacji pomiędzy potrzebą a działaniem. Z tego punktu widzenia istnieje potrzeba tworzenia i wspierania programów, których celem jest przenoszenie wzorów działania. Poniżej mapa prezentuje liczbę zarejestrowanych organizacji w poszczególnych województwach oraz wskaźnik liczby zarejestrowanych organizacji na 10 tys. mieszkańców (wyłuszczonej czcionką).

MAPA LICZEBNOŚCI ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTWACH



Niezmiernie trudno wymienić wszystkie pola i obszary zainteresowania (działania) organizacji pozarządowych, ponieważ są one aktywne szczególnie tam, gdzie występują największe potrzeby społeczne. Przykładowo organizacje działające w sferze socjalnej i społecznej

prowadzą działalność opiekuńczą, prowadzą stołówki, szpitale, noclegownie, hospicja, poradnie, ośrodki dla uzależnionych.

Organizacje działające w oświacie i edukacji opracowują i realizują programy szkoleniowe dla uczniów, nauczycieli i rodziców, prowadzą ośrodki doradcze i szkoleniowe, tworzą programy stypendialne dla dzieci, organizują wymianę międzynarodową.

Organizacje promujące rozwój lokalny aktywizują społeczności lokalne, prowadzą biura rozwoju lokalnego, wspierają doradczo i szkoleniowo lokalny biznes, przyciągają inwestorów i partnerów.

Wiele organizacji oprócz działalności bezpośredniej prowadzi na szeroką skalę działalność szkoleniowo-doradczą, zbiera i gromadzi dane i informacje, organizując tzw. opinię publiczną oraz lobbying. Organizacje posiadają swoje własne biblioteki, centra szkoleniowe, wydawnictwa i ośrodki badawcze.

Główne obszary działania organizacji pozarządowych były przedmiotem badań przeprowadzonych w 2002 r. przez zespół badaczy Stowarzyszenia KLON/JAWOR. W badaniu pytano o trzy najważniejsze pole działania danej organizacji. Wyniki badania prezentuje tabela 2.

Analizując działalność organizacji pozarządowych pod względem pól (obszarów) działania można stwierdzić, iż do najczęstszych kategorii pozostających w sferze zainteresowania i działania trzeciego sektora należy:

- oświata, edukacja, wychowanie,
- sport, rekreacja, turystyka,
- ochrona zdrowia, rehabilitacja, pomoc niepełnosprawnym,
- sztuka, kultura, ochrona zabytków,
- rozwój lokalny i regionalny,
- pomoc społeczna, działalność charytatywna,
- współpraca międzynarodowa, integracja europejska,
- ekologia i ochrona środowiska.

Najmniejszą aktywność organizacje non-profit wykazują w takich obszarach działania jak: bezpieczeństwo publiczne i ochrona mienia, budownictwo i mieszkalnictwo oraz państwo, prawo i polityka, co związane jest niewątpliwie z bardzo wąską specjalizacją dotyczącą przede wszystkim instytucji państwowych oraz pewnym monopolem państwa w tych obszarach.

Tabela 2

POLA DZIAŁANIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Lp.	POLA DZIAŁANIA	JEDNO Z TRZECH GŁÓWNYCH
1.	OŚWIATA, EDUKACJA, WYCHOWANIE	59,7%
2.	SPORT, REKREACJA, TURYSTYKA,	51,0%
3.	OCHRONA ZDROWIA, REHABILITACJA, POMOC NIEPEŁNOSPRAWNYM	26,3%
4.	SZTUKA, KULTURA, OCHRONA ZABYTKÓW	17,3%
5.	ROZWÓJ REGIONALNY, LOKALNY	16,8%
6.	POMOC SPOŁECZNA, SAMOPOMOC, DZIAŁAL- NOŚĆ CHARYTATYWNA	15,7%
7.	WSPÓŁPRACA MIĘDZYKRAJOWA, INTEGRA- CJA EUROPEJSKA	12,3%
8.	EKOLOGIA, OCHRONA ŚRODOWISKA	11,3%
9.	GOSPODARKA, FINANSE, RYNEK PRACY	7,1%
10.	NAUKA, TECHNIKA, TECHNOLOGIA	6,6%
11.	PRAWA CZŁOWIEKA, OCHRONA MNIEJSZOŚCI, RÓWNOŚĆ SZANS	5,6%
12.	WSPIERANIE INNYCH ORGANIZACJI POZARZĄ- DOWYCH	4,5%
13.	KOMUNIKACJA, TRANSPORT, ŁĄCZNOŚĆ	3,5%
14.	ŚRODKI MASOWEGO PRZEKAZU, INFORMACJA	3,5%
15.	RELIGIA, WYZNANIE	2,8%
16.	PAŃSTWO, PRAWO, POLITYKA	1,7%
17.	BUDOWNICTWO, MIESZKALNICTWO	1,6%
18.	BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE, OCHRONA MIENIA	1,6%

Organizacje pozarządowe ze względu na szeroki i różnorodny obszar swego działania korzystają również z różnych form działania, które wykorzystują do realizacji postawionych celów statutowych. Główne formy działania trzeciego sektora prezentuje tabela 3.

Tabela 3

FORMY DZIAŁANIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

FORMY.DZIAŁANIA	WYBÓR (w %)
Bezpośrednie dostarczanie usług członkom, podopiecznym	64,7
Współpraca z innymi organizacjami w Polsce (wspólne akcje, spotkania, wymiana doświadczeń)	42,7
Mobilizowanie i edukowanie opinii publicznej dla poparcia działań organizacji, prowadzenie kampanii społecznych	38,7
Reprezentowania i rzecznictwo interesów członków i podopiecznych	38,3
Organizowanie debat, konferencji, seminariów na tematy ważne dla organizacji	27,7
Uczestniczenie w spotkaniach i debatach z administracją publiczną, wypracowywanie wspólnych decyzji i rozwiązań	19,3
Współpraca międzynarodowa z instytucjami i organizacjami o podobnych celach działania	16,5
Wydawanie czasopism, biuletynów, raportów na tematy związane z działalnością organizacji	15,9
Finansowe lub rzeczowe wsparcie osób indywidualnych	12,1
Wspieranie innych organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich	11,8
Działania lobbyngowe, prace na rzecz zmiany prawa	11,1
Badania naukowe, zbieranie i przetwarzanie informacji	10,3
Finansowe wspieranie programów prowadzonych przez inne organizacje lub instytucje w Polsce	5,1

Najpopularniejszą formą działania organizacji pozarządowych w Polsce pozostaje w dalszym ciągu bezpośrednie udzielanie pomocy podopiecznym, na rzecz których działa organizacja. Popularną formą działalności jest również współdziałanie kilku organizacji w realizacji obranego celu, czy to w postaci wsparcia finansowego czy poprzez działalność szkoleniową, informacyjną, poradnictwo. W ostatnich latach wzrosła również liczba organizacji, które współpracują ze swoimi odpowiednikami za granicą.

Polski sektor pozarządowy zatrudnia na podstawie umowy o pracę około 98 tys. pracowników, co stanowi ekwiwalent około 91 tys. pełnoetatowych płatnych stanowisk pracy. Pracobiorcy sektora non-profit tworzą więc niewielki, ale istotny składnik polskiego rynku pracy.

Zatrudnienie w organizacjach pozarządowych przewyższa łączne zatrudnienie w 14-stu największych prywatnych przedsiębiorstwach. W stosunku do pracodawców państwowych liczba osób zatrudnionych przez organizacje ochotnicze może być porównana do drugiego co do wielkości pracodawcę państwowego, czyli „Pocztę Polską”, zatrudniającą również 98 tys. pracowników.

W działalności organizacji pozarządowych należy uwzględnić również udział wolontariuszy. Jak wykazują badania przeprowadzone w styczniu 2002 r. aktywność społeczna Polaków wynosiła 21%, co oznacza, iż co piąty dorosły Polak deklaruje, że poświęca swój wolny czas na działalność społeczną, w tym 15% działało w jednej organizacji, a 6% – w dwóch lub więcej⁴⁷. Przekładając procenty na liczby, szacuje się, iż około dwóch milionów Polaków zaangażowanych jest w działalność społeczną. Poziom aktywności społecznej, a także jej zakres wiążą się przede wszystkim z wykształceniem i sytuacją materialną ankietowanych – im są oni lepiej wykształceni, mają wyższy dochód przypadający na osobę w rodzinie oraz lepsze warunki materialne, tym częściej angażują się w grupową pracę społeczną. Natomiast trudna sytuacja życiowa i materialna oraz niskie wykształcenie generalnie nie sprzyjają działalności społecznej.

⁴⁷ CBOS, *Przemiany grupowej aktywności Polaków w latach 1998–2002*, komunikat z badań, Warszawa 2002, s. 7.

3. WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ

Jedną z zasadniczych tendencji współczesnej polityki społecznej i funkcjonowania administracji publicznej jest wzrastająca współpraca władz publicznych ze strukturami organizacji pozarządowych w zakresie dostarczania usług publicznych obywatelom. Zgodnie z nowoczesnym postrzeganiem roli, jaką pełnią organizacje pozarządowe w państwie demokratycznym, sektor pozarządowy przejmuje na siebie – na podstawie porozumień z władzami publicznymi różnych szczebli – dostarczanie takich usług jak indywidualna opieka socjalna, opieka nad chorymi, szkolnictwo, dostarczaniu usług kulturalnych, prawa człowieka czy współpraca międzynarodowa na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Zakres tych dziedzin, w których organizacje pozarządowe odgrywają coraz większą rolę stale się powiększa i obejmuje coraz nowsze dziedziny. Rolą państwa zaś, pozostaje wyznaczanie standardów świadczonych przez sektor pozarządowy usług i kontrola ich wykonania, finansowanie tych usług przy wycofaniu się z bezpośredniej roli świadczącego te usługi.

Coraz większa rola organizacji pozarządowych w dziedzinach, w których do tej pory państwo odgrywało pierwszoplanową rolę może być tłumaczona cechami jakie wykazują organizacje pozarządowe, które:

- skupiają swą uwagę na wartościach wyższego rzędu, jak np. dobro człowieka, w tym zapewnienie pracy, ochrona zdrowia, środowiska;
- świadczą usługi w sposób wydajny i odpowiadają popytowi społeczeństwa na te usługi;
- mają zdolność zapewniania usług najuboższym i zmarginalizowanym grupom społecznym;
- dają możliwość artykułowania potrzeb grup społecznych, promują zaangażowanie społeczności lokalnych;
- mają zdolność tworzenia strategii innowacyjnych, które następnie mogą być szybko wykorzystane;
- uznają zysk tylko za narzędzie realizacji swoich celów kierunkowych (misji);

- pozwalają zmniejszyć obciążenie administracji państwowej.

W związku z nowymi uregulowaniami prawnymi (mowa tutaj o ustawodawstwie samorządowym z 1 stycznia 1999 r.) konieczna stała się zamiana koncepcji prawnego uregulowania omawianej materii, w szczególności potrzeby podkreślenia obowiązków współpracowania czy też współdziałania administracji publicznej, w tym rządowej i samorządowej z organizacjami pozarządowymi. Do tej pory kwestie te „regulowały” deklaracje, które jednak nie miały jednoznacznej mocy prawnej. Próba takiego uregulowania została podjęta w projekcie ustawy o współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Podstawowe zasady współpracy oparte zostały o następujące zasady:

1. partnerstwa – organizacje pozarządowe mają prawo do współdefiniowania zadań publicznych;
2. pomocniczości – przekazywania przez władzę publiczną (bez pozbawiania jej odpowiedzialności za zadania) zadań publicznych organizacjom pozarządowym, które mogą je skuteczniej wykonać;
3. efektywności – organizacje pozarządowe mogą wykonać wiele zadań publicznych efektywniej, nie tylko pod względem efektywności społecznej, ale również ekonomicznej;
4. jawności – udostępnianie partnerom oraz opinii publicznej podstawowych danych o zamiarach, celach i efektach współpracy oraz jej kosztach⁴⁸.

Niestety niniejsza ustawa w dalszym ciągu pozostaje w fazie projektu i jeszcze nie doczekała się uchwalenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

3.1. Podstawy prawne współpracy organizacji pozarządowych z administracją rządową

Organizacje pozarządowe poprzez swoje praktyczne doświadczenia wnoszą znaczący wkład, jeżeli chodzi o przygotowania rozwiązań programowych. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji gdy Polska jest państwem zdecentralizowanym, a rząd odpowiada przede wszyst-

⁴⁸ Zob. H. Izdebski, *Fundacje i towarzyszenia. Komentarze, orzecznictwo, skrowidz*. Wyd. Transit, Warszawa 1999, s. 226–228.

kim za strategiczne programowanie rozwoju kraju, przygotowanie i wdrożenie aktów prawnych. Specjalizacja organizacji pozarządowych powoduje, że niejednokrotnie mają one szczegółową i praktyczną wiedzę na temat problemów życia publicznego, za których rozwiązywanie konstytucyjnie i ustawowo odpowiada administracja rządowa.

Polskie prawo przewiduje różne i liczne formy i procedury współpracy administracji rządowej i organizacji pozarządowych, zarówno w obszarze wymiany informacji, opiniowania działań rządu, jak i zlecania zadań publicznych organizacjom non-profit. Przepisy te można podzielić na przepisy o charakterze ustrojowym, na czele z konstytucyjnymi zasadami dialogu społecznego i pomocniczości, proceduralne, o charakterze ogólnym, tworzące praktyczne formy współpracy dla całej administracji rządowej i działowe, regulujące współpracę w odniesieniu do poszczególnych działów administracji rządowej.

Analizując regulacje prawne dotyczące współpracy sektora państwowego, z sektorem niepaństwowym należy rozpocząć od **ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej**⁴⁹. Ustawa ta określa bowiem zadania każdego ministra kierującego określonym działem administracji rządowej oraz sposób ich wykonania. W celu realizacji swoich zadań każdy minister kierujący określonym działem współdziała m.in. z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacjami pracodawców oraz innych organizacji społecznych przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych. Przepis ten stanowi zatem, iż przy realizacji zadań powierzonych ministrowi niezbędne jest współdziałanie i współpraca z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, służące zbliżeniu stanowisk. Ustawa nie precyzuje form współpracy, ale ustanawia jej obowiązek, a także w sposób kompleksowy określa zadania należące do poszczególnych działów administracji rządowej i wynikające stąd kwestie dotyczące działalności organizacji pozarządowych. I tak dział gospodarka obejmuje sprawy gospodarki, w tym współpracy z organizacjami samorządu gospodarczego. Dział kultura i ochrona dziedzictwa narodowego obejmuje sprawy działalności kulturalnej, w tym mecenatu państwowego nad tą działalnością, w szczególności w zakresie amatorskiego ruchu artystycznego, organizacji i stowarzyszeń regionalnych oraz społeczno-kulturalnych.

⁴⁹ DzU z 1997r, nr 82, poz. 928.

Z kolei minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu sprawuje nadzór nad działalnością związków i organizacji sportowych. Dział oświaty i wychowania obejmuje sprawy organizacji dziecięcych i młodzieżowych, w tym systemu dofinansowania zadań państwa realizowanych przez te organizacje. Dział praca obejmuje sprawy związków zawodowych i organizacji pracodawców, natomiast dział rolnictwo sprawy izb rolniczych, związków zawodowych rolników i organizacji społeczno-zawodowych rolników.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów⁵⁰ w art. 7 ust. 4 pkt. 1 stanowi, iż członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez RM, współdziała z organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych. Ponadto Rada Ministrów, w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym, może powoływać komisje wspólne, składające się z przedstawicieli rządu oraz tej instytucji lub środowiska. Celem działania takiej komisji jest wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki rządu oraz interesów danej instytucji lub środowiska. Przepis ten stanowi realizację wskazanej w preambule Konstytucji RP zasady dialogu społecznego.

Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi jest realizowana także na podstawie **Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów**. Celem działania stałych komitetów RM jest przygotowanie radzie oraz Prezesowi RM projektów rozstrzygnięć, opinii, a także analizowanie sytuacji w poszczególnych dziedzinach polityki rządu. Zgodnie z rozporządzeniem, do zakresu działania Komitetu Społecznego Rady Ministrów należą sprawy projektów aktów normatywnych, programów, analiz, sprawozdań i innych dokumentów rządowych dotyczących zagadnień społecznych, w tym warunków i zasad współpracy rządu i innych organów administracji rządowej ze związkami zawodowymi, organizacjami samorządu zawodowego, stowarzyszeniami i innymi podmiotami. Tryb pracy stałych komitetów Rady Ministrów określa Regulamin Pracy Rady Ministrów.

⁵⁰ DzU z 1991 r., nr 82, poz. 929.

Analizując podstawy prawne współpracy organizacji pozarządowych z administracją rządową na szczeblu wojewódzkim należy zwrócić uwagę na **ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie**⁵¹. Zgodnie z tą ustawą, wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów w terenie, dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu, w tym szczególnie w zakresie prowadzonej na obszarze województwa polityki regionalnej państwa oraz w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań.

Obowiązująca od 1 stycznia 1999 r. **ustawa o finansach publicznych**⁵² zawiera generalne wskazania dotyczące zasad współpracy z organizacjami pozarządowymi w obszarze realizacji zadań państwowych. Ustawa stanowi ogólną zasadę, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że ustawy stanowią inaczej. Podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania, zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. Ustawa określa zatem, jak organizacje sektora non-profit powinny wykonywać zadania administracji publicznej. Art. 71 omawianej ustawy umożliwia jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, w tym fundacjom i stowarzyszeniom, otrzymywanie dotacji celowych na realizację zadań zleconych na podstawie umów zawartych z dysponentami poszczególnych części budżetowych. Tryb udzielania dotacji wynika z ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.

Analizując zapisy ustaw sektorowych zwrócić uwagę należy na **ustawę z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej**⁵³, która określa, iż pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej współpracując w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi Kościołami i związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać ww. organizacjom pozarządowym zadania

⁵¹ DzU z 1999 r., nr 70, poz. 778.

⁵² DzU z 1999 r., nr 155, poz. 1014.

⁵³ DzU z 1998 r., nr 64, poz. 414.

z zakresu pomocy społecznej oraz wspierać je organizacyjnie i finansowo. Współpraca obu sektorów winna opierać się na zasadach partnerstwa, pomocniczości, profesjonalizmu, równego dostępu, jawności, efektywności ekonomicznej i jakości. Ustawodawca określił zatem zasady, na jakich powinna odbywać się współpraca przy zlecaniu zadań z zakresu pomocy społecznej. Na podstawie ww. ustawy minister pracy i polityki społecznej określił w rozporządzeniu z dnia 30 czerwca 2000 r. szczegółowe zasady i formy współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami oraz wzory ofert, umów oraz sprawozdań z realizacji zadań pomocy społecznej⁵⁴. Rozporządzenie reguluje szczegółowe zasady i formy współdziałania organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim i innymi Kościołami i związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami, osobami fizycznymi i prawnymi w zakresie realizacji zadań pomocy społecznej.

Kolejną ustawą z omawianego zakresu jest **ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych**⁵⁵. Ustawa ta na własny użytek definiuje pojęcie organizacji pozarządowych, w myśl której są nią stowarzyszenia, związki, izby oraz organizacje pracodawców i pracobiorców o charakterze ogólnokrajowym, w szczególności działające na rzecz osób niepełnosprawnych, tworzone na podstawie odrębnych ustaw. Zgodnie z ww. ustawą fundacja, stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, może utworzyć wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo jednostkę i uzyskać dla niej status zakładu aktywności zawodowej. Ustawa przewiduje ponadto powołanie Krajowej Rady Konsultacyjnej do spraw Osób Niepełnosprawnych, będącej organem doradczym pełnomocnika. W skład rady, oprócz pięciu przedstawicieli organów administracji rządowej, pięciu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, wchodzi piętnastu przedstawicieli organizacji pozarządowych, w tym pięciu przedstawicieli pracodawców. Do zadań rady należy m.in. inspirowanie przedsięwzięć, inicjowanie rozwiązań, opiniowanie założeń polityki zatrudnienia, re-

⁵⁴ DzU z 1997 r., nr 123, poz. 776.

⁵⁵ DzU z 1997 r., nr 123, poz. 776.

habilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz projektów aktów prawnych, sygnalizowanie odpowiednim organom konieczności zmiany przepisów.

Z kolei **ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej**⁵⁶ przewiduje tworzenie niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej m.in. przez Kościół lub związek wyznaniowy, fundację, związek zawodowy, samorząd zawodowy lub stowarzyszenie. Minister, wojewoda, jednostka samorządu terytorialnego albo samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej mogą udzielać zamówienia na świadczenia zdrowotne niepublicznemu zakładowi opieki zdrowotnej, w zakresie zadań określonych w statucie tego zakładu. Przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania zadania publicznego zakładu opieki zdrowotnej w zakresie udzielonego zamówienia i na zasadach określonych w umowie, a udzielający zamówienia do zapłacenia ze środków publicznych za wykonanie zamówienia.

Administracja rządowa współdziała z organizacjami pozarządowymi również w dziedzinie ochrony środowiska. Współpracę umożliwia **ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska**, które określa, iż organizacje ekologiczne, jednostki pomocnicze samorządu gminnego, samorząd pracowniczy, jednostki ochotniczych straży pożarnych oraz związki zawodowe mogą współdziałać w dziedzinie ochrony środowiska z organami administracji. Związki zawodowe i samorządy pracownicze mogą powoływać zakładowe komisje ochrony środowiska oraz społecznych inspektorów ochrony środowiska w celu organizowania i przeprowadzania społecznej kontroli ochrony środowiska na terenie zakładu pracy. Organy rządowe mogą udzielać pomocy organizacjom ekologicznym w ich działalności w dziedzinie ochrony środowiska. Pod pojęciem organizacji ekologicznej ustawa rozumie organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska.

Natomiast zgodnie z **ustawą z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej**⁵⁷ podstawową jednostką organizacyjną realizującą cele i zadania w zakresie kultury fizycznej jest klub sportowy. Kluby tworzone są w formie stowarzyszeń kultury fizycznej, sportowych spółek akcyjnych oraz uczniowskich klubów sportowych, zwane w ustawie

⁵⁶ DzU z 1991 r., nr 91, poz. 402.

⁵⁷ DzU z 1996 r., nr 25, poz. 113.

związkami sportowymi. Funkcjonowanie związków sportowych reguluje ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o stowarzyszeniach.

Organizacje pozarządowe na podstawie **ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty**⁵⁸ mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, które spełniając określone wymogi, uzyskują uprawnienia szkół publicznych. Ponadto w szkołach i placówkach mogą działać stowarzyszenia i organizacje, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzenie i wzbogacenie form działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkoły lub placówki. Przy ministrze edukacji narodowej może działać Krajowa Rada Oświatowa będąca społecznym organem opiniodawczym i wnioskodawczym w sprawach oświaty.

Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego⁵⁹ określa, iż przez wspieranie rozwoju regionalnego należy rozumieć terytorialnie ukierunkowany zespół działań Rady Ministrów i administracji rządowej na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego i ochrony środowiska, prowadzonych we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Pod pojęciem partnerzy społeczni i gospodarczy ustawa rozumie przedsiębiorców i pracodawców oraz ich organizacje, związki zawodowe, organizacje pozarządowe i instytucje naukowe, których zakres działania obejmuje sprawy rozwoju regionalnego.

3.2. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją rządową na szczeblu centralnym

Po wejściu w życie reform ustrojowych, głównym partnerem organizacji pozarządowych w Polsce stały się samorządy terytorialne odpowiednich szczebli. W związku z tym zakres współpracy między administracją rządową i organizacjami pozarządowymi częściowo się zmniejszył, ale nadal ta współpraca ma istotne znaczenie, zarówno w obszarze wspólnego planowania działań, jak i finansowania zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe. W zależności od charakteru problemów, za jakie odpowiadają organy admini-

⁵⁸ DzU z 1996 r., nr 67, poz. 329.

⁵⁹ DzU z 2000 r., nr 48, poz. 550.

stracji, współpraca ta jest mniej lub bardziej aktywna. Najczęściej obszarami współpracy są sprawy socjalne i zdrowotne, edukacja, ochrona przyrody. Jednocześnie można zauważyć pewne ożywienie w tych dziedzinach, które do tej pory traktowane były wyłącznie jako domena państwa, chodzi tu o bezpieczeństwo publiczne, powszechne czy obronności. I w tych obszarach coraz częściej dochodzi do współpracy pomiędzy organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi nie tylko na polu finansowania zadań publicznych, ale również opracowania wspólnych strategii działania i realizacji konkretnych zadań.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów prowadzi stałą współpracę z organizacjami pozarządowymi, zarówno w zakresie konsultacji, jak i wsparcia finansowego. Poszczególne komórki organizacyjne Kancelarii, w tym Departament Komunikacji Społecznej, Departament Analiz Programowych, Biuro ds. Usuwania Skutków Powodzi oraz Departament Spraw Zagranicznych utrzymują robocze kontakty i prowadzą stałe konsultacje z trzecim sektorem. Merytoryczne pola współpracy obejmują:

- prace eksperckie i analityczne, wykonywane przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe; prace te dotyczą m.in. rozwoju regionalnego, rozwoju prawa, reform społecznych, badań opinii publicznej itd.,

- działania na rzecz budowy partnerstwa i wymiany informacji, np. projekty „Strategia komunikacyjna dla polskich reform sektora społecznego”, „Partnerstwo dla samorządu terytorialnego”,

- prace systemowe na rzecz uregulowania zasad funkcjonowania sektora organizacji pozarządowych w Polsce i współpracy z administracją publiczną,

- działalność szkoleniową i edukacyjną, w tym prace na rzecz stworzenia jednolitych standardów kontroli wewnętrznej w administracji publicznej, rozwijanie programów szkoleniowych, wspólne działania w ramach programów „Pro Publico Bono” i „Niepodległa Rzeczpospolita”,

- realizacja wspólnych programów promocyjnych,

- dofinansowanie specjalistycznych prac, prowadzonych przez organizacje pozarządowe, np. działań Polsko-Ukraińskiego Forum Or-

ganizacji Pozarządowych, fundacji „Most”, działających na rzecz odnowy zabytków Kamieńca Podolskiego⁶⁰.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przeznaczyła na współpracę z organizacjami pozarządowymi w roku 2000 kwotę 3541 tys. zł. Pomoc finansowa otrzymało przeszło 100 organizacji, w tym Fundacja „Wiedzieć Jak”, Stowarzyszenie Kulturalne „Fronada”, Stowarzyszenie Promocji Kultury i Nauki, Europejskie Stowarzyszenie Młodych Regionalistów, Stowarzyszenie Harcerstwa Katolickiego „Zawisza”, Stowarzyszenie „Monar”, Fundacja „Forum Dialogu Między Narodami”, Fundacja „Pomoc Polakom na Wschodzie” i szereg innych. Ponadto prezes RM jest fundatorem nagród dla organizacji pozarządowych w ramach programu „Pro Publico Bono”.

Ministerstwo Edukacji Narodowej w latach 1999–2000 rozpatrzyło wnioski nadesłane przez 535 organizacji. Z dotacji w 2000 r. skorzystało łącznie 279 organizacji na kwotę 30 720 tys. zł. MEN realizuje łącznie 14 rodzajów zadań państwowych w zakresie edukacji, z czego organizacjom pozarządowym zlecono realizację zadań w następujących dziedzinach:

- wypoczynek dzieci i młodzieży,
- kolonie polonijne,
- imprezy, konkursy, pomoc uczniom uzdolnionym,
- programy wychowawcze i profilaktyczne,
- wydawnictwa edukacyjne,
- szkolenia, konferencje, seminaria,
- badania, innowacje, współpraca europejska,
- doskonalenie kadry pedagogicznej,
- pomoc dzieciom niepełnosprawnym.

Oprócz finansowania zadań państwowych MEN prowadzi również działalność o charakterze informacyjno-doradczym, w szczególności przekazywanie konkretnych wiadomości o systemie zlecania zadań przez ministerstwo, pomoc w projektowaniu programów, coroczne spotkania z grupą największych zleceniobiorców.

Ministerstwo Gospodarki stale współpracuje, najczęściej poprzez wsparcie finansowe, z następującymi organizacjami pozarządowymi:

⁶⁰ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi w 2000 roku*, raport, www.kprm.gov.pl.

– Polską Fundacją Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw,

– Krajową Agencją Poszanowania Energii,

– Polskim Związkiem Żeglarskim,

– Agencją Rynku Energii,

– Polską Izbą Przemysłu Skórzanego,

– Izbą Bawełny,

– Fundacją Edukacji Ekonomicznej.

Współpraca dotyczy przede wszystkim promocji polskiej gospodarki, a w szczególności polskiego eksportu. Ministerstwo Gospodarki dofinansowuje konkretne przedsięwzięcia promocyjne, projekty, szkolenia, badania statystyczne, a także wybrane konferencje, seminaria, misje gospodarcze organizowane przez izby gospodarcze, fundacje, stowarzyszenia. Organizacje mogą wnioskować o dotacje na konkretne zadania, które są zgodne z działalnością statutową MG. Organizacje zwracają się do ministra o refundację części kosztów uczestnictwa w wybranych imprezach targowo-wystawienniczych za granicą, a także finansowego wsparcia przeznaczonego na materiały promocyjne i informacyjne. Minister Gospodarki obejmuje również honorowy patronat nad wybranymi imprezami promującymi polską gospodarkę.

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego współpracuje z około 1000 organizacji pozarządowych. Dotacje celowe w roku 2000 otrzymało 519 organizacji, które zobowiązały się do realizacji zadań w następujących dziedzinach:

– promocja twórczości literackiej i czasopiśmiennictwa,

– promowanie twórczości artystycznej,

– ochrona kultury ludowej i amatorskiego ruchu ludowego,

– promocja kultury polskiej za granicą,

– wspieranie zadań muzealnictwa,

– ochrona kultury mniejszości narodowych,

– promowanie młodych artystów oraz studentów i uczniów uczelni i szkół artystycznych,

– wspieranie edukacji kulturalnej poprzez kontynuację i inicjowanie programów edukacji kulturalnej,

– promocja kultury polskiej w środkach masowego przekazu,

– konserwacja i ochrona zabytków,

– zadania wynikające z Układu o Stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi.

W roku 2000 w budżecie MKiDN zaplanowano kwotę 31 330 tys. zł na dotację dla organizacji pozarządowych.

Z **Ministerstwem Obrony Narodowej** współpracuje około sto organizacji o charakterze sportowym, obronnym paramilitarnym, kombatanckim itp. Minister ON z ponad 70 organizacjami posiada podpisane porozumienia o współpracy szczególnie w obszarach popularyzacji i propagowania spraw obronnych, szkolenia paramilitarnego, szkolenia w zakresie sportów obronnych, pielęgnacji tradycji patriotyczno-obronnej itd. Głównymi formami współpracy pomiędzy pierwszym a trzecim sektorem są zawody sportowo-obronne, organizowane cyklicznie zarówno dla stowarzyszeń młodzieżowych, jak i żołnierzy rezerwy, konferencje dla liderów organizacji pozarządowych oraz organizacyjne i logistyczne wsparcie uroczystości o charakterze rocznicowo-patriotycznym. Podstawę wymienionych form współpracy stanowi „Plan (Harmonogram) Centralnych Przedsięwzięć Patriotyczno-Obronnych” opracowywany na podstawie propozycji zgłaszanych przez organizacje uczestniczące w jego realizacji.

Współpraca **Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej** z organizacjami pozarządowymi obejmuje działy „praca” i „zabezpieczenie społeczne”. Stale z ministerstwem współpracuje od 300 do 400 organizacji, które wspierane są przede wszystkim finansowo. Wśród tych organizacji wyróżnić można związki zawodowe, organizacje pracodawców, Bank Informacji o Organizacja Pozarządowych KLON/JAWOR, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Instytut Spraw Publicznych, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oraz szereg innych. W budżecie ministerstwa na rok 2000 przeznaczono kwotę 4 545 tys. zł na dotacje dla organizacji pozarządowych.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadzi współpracę z organizacjami pozarządowymi w zakresie wynikającym z zadań poszczególnych komórek organizacyjnych. Współpracę prowadzą głównie:

– Wydział Rzecznika Praw Ofiar współpracujący z 21 organizacjami zajmującymi się udzielaniem pomocy prawnej ofiarom przestępstw i ich rodzinom, w tym Stowarzyszenie Przeciwko Zbrodni im. Jolanty Brzozowskiej, Pogotowie Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, Fundacja Przeciwko Handlowi Kobiet „La Strada”;

– Departament Wdrażania i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej MSWiA, który współpracuje z Instytutem Spraw Publicznych, Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową, Fundacją Rozwoju Demokracji;

– Departament Porządku Publicznego MSWiA współpracujący ze Stowarzyszeniem Przeciwko Zbrodni im. Jolanty Brzozowskiej, Sportowym Centrum Survivalu i Eksploracji, Stowarzyszeniem Bezpieczny Słupsk, Stowarzyszeniem Ruch Obrony Rodziny i Jednostki, Krajową Radą Komendantów Straży Miejskich i Gminnych oraz innymi organizacjami, których działalność związana jest z porządkiem publicznym;

– Departament Bezpieczeństwa Powszechnego, jako Sekretariat Rady ds. Ratownictwa Ochotniczego, współpracuje z Góskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Wodnym Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Polskim Czerwonym Krzyżem, Związkiem Harcerstwa Polskiego, Związkiem Harcerstwa Rzeczypospolitej, Związkiem Ochotniczych Straży Pożarnych RP, Pomocą Maltańską, Auto-Moto-Klubem Limanowa, Polską Misją Medyczną oraz innymi;

– Departament Obywatelstwa MSWiA współpracujący z organizacjami mniejszości narodowych, a także Helsińską Fundacją Praw Człowieka, Fundacją Wspomagania Wsi, Fundacją „Know-How”, Fundacją im. S. Batorego, Europejskim Instytutem na Rzecz Demokracji, Biurem Porad Obywatelskich oraz innymi;

– Departament Ochrony Granic, Migracji i Uchodźstwa MSWiA współpracujący z Fundacją Helsińską, Polską Akcją Humanitarną, „Caritas” Polska, Polskim Czerwonym Krzyżem;

– Departament Zezwoleń i Koncesji MSWiA współpracujący z Transparency International oraz organizacjami pozarządowymi społecznymi i zawodowymi związanymi z branży usług ochrony osób i mienia;

– Departament Wyznań MSWiA współpracujący z Fundacją Wiecznej Pamięci;

– Archiwum MSWiA współpracujący z Fundacją „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, ze stowarzyszeniami kombatanckimi, ze stowarzyszeniami Sybiraków, ze środowiskami akowskimi, z Rodzinami Katyńskimi oraz innymi organizacjami z całego kraju.

W roku 2000 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przeznaczyło dotacje finansowe m.in. dla takich organizacji pozarządowych jak:

- Związek Ochotniczych Straży Pożarnych,
- Krajowe Biuro Informacji i Poszukiwań PCK,
- Polska Fundacja Sportu „Gwardia”,
- Fundacje i stowarzyszenia realizujące zadania na rzecz bezpieczeństwa publicznego,
- Stowarzyszenie Przeciwko Zbrodni im. Jolanty Brzozowskiej,
- Pogotowie Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”,
- Fundacja Przeciwko Handlowi Kobiet „La Strada”,
- Komitet Ochrony Praw Dziecka.

Łączna kwota dotacji z resortu spraw wewnętrznych i administracji wyniosła 32 617 tys. zł.

Ministerstwo Środowiska współpracuje stale z ponad 60 organizacjami pozarządowymi o profilu ekologicznym. Minister Środowiska dysponuje środkami finansowymi, które przeznaczone są na finansowanie działań w dziedzinie edukacji ekologicznej. Wybór podmiotów realizujących te zadania odbywa się zgodnie z procedurą ustawy o zamówieniach publicznych. Do głównych form współpracy należy dofinansowanie przedsięwzięć w dziedzinie edukacji ekologicznej, wspólne szkolenia dla pracowników ministerstwa i działaczy organizacji ekologicznych, udział zainteresowanych stowarzyszeń w opiniowaniu aktów prawnych tworzonych w MŚ oraz udział przedstawicieli trzeciego sektora w pracach rad i komisji doradczych funkcjonujących przy ministrze. Dotacji dla organizacji ekologicznych udziela także Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nadzorowany przez MŚ. W ramach tego funduszu funkcjonuje Ośrodek Informacji o Edukacji Ekologicznej, którego celem jest prowadzenie profesjonalnej działalności informacyjno-promocyjnej w zakresie edukacji ekologicznej. W roku 2000 Ministerstwo Środowiska wspierając inicjatywy pozarządowe rozdysponowało kwotę 2281 tys.

Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej od wielu lat współpracuje ze Stowarzyszeniem Inżynierów i Techników Komunikacji, doraźnie zaś z Instytutem na Rzecz Ekorozwoju, Związkiem Miast Polskich, Niezależnym Zespołem ds. Transportu, Legią Akademicką oraz związkami zawodowymi. Współpraca obejmuje zagad-

nienia transportu kolejowego, drogowego, morskiego, lotniczego oraz wodnego śródlądowego. Współpraca w szczególności obejmuje:

- diagnostykę stanu dróg i mostów,
- mechanizację i organizację robót drogowych i mostowych,
- modernizację i rozwój infrastruktury transportu kolejowego i drogowego,
- doskonalenie systemów organizacji i zarządzania transportem,
- rozwój lotnisk,
- wpływ rozwoju portów na przekształcanie aglomeracji portowych,
- zintegrowane systemy łączności,
- badania eksploatacyjne, badania właściwości materiałów stosowanych w budownictwie komunikacyjnym,
- szkolenia obronne młodzieży akademickiej ze szczecińskiego ośrodka „Legii Akademickiej”.

Współpraca obejmuje współudział w organizowaniu konferencji naukowo-technicznych, udział rzeczoznawców w opracowywaniu opinii i ekspertyz zleczanych przez komórki organizacyjne ministerstwa, dofinansowywanie materiałów konferencyjnych i czasopism. Ze związkami zawodowymi dyskutowane są rozwiązania prawne i organizacyjne.

Ministerstwo Zdrowia współpracuje ze stowarzyszeniami ochrony zdrowia, z którymi podpisywane są umowy o współpracy, szczególnie w zakresie współtworzenia programów polityki zdrowotnej. Współpraca obejmuje głównie dofinansowanie zadań zleczonych stowarzyszeniom ochrony zdrowia. Jednocześnie w ramach prac związanych z realizacją programów polityki zdrowotnej dotyczącej wczesnego wykrywania i kompleksowej rehabilitacji dzieci i młodzieży z różnymi rodzajami niepełnosprawności opracowywane są programy:

- rehabilitacji dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym,
- rehabilitacji dzieci i młodzieży z mózgowym porażeniem dziecięcym,

– Program Opieki nad Osobami z Uszkodzeniem Słuchu w Polsce.

Ministerstwo Zdrowia powołało także trzy agendy rządowe: Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Krajowe Centrum ds. AIDS oraz Biuro ds. Narkomanii, które we własnym zakresie współpracują z organizacjami pozarządowymi. Kwota zaplanowana w budżecie MZ na dofinansowanie zadań realizowanych na

zlecenie ministerstwa przez stowarzyszenia ochrony zdrowia w roku 2000 wynosiła 19 844 zł.

Współpraca organizacji pozarządowych z pozostałymi resortami, np. z Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Rolnictwa, Ministerstwem Sprawiedliwości itd. układa się raczej lakonicznie i sporadycznie. Resorty te zazwyczaj nie planują w swych budżetach żadnych środków finansowych na realizację zadań zleczanych trzeciemu sektorowi.

3.3. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją rządową na szczeblu województwa

Jeżeli chodzi o współpracę administracji rządowej w województwach to wygląda ona podobnie jak w przypadku współpracy z instytucjami centralnymi, chociaż kształtuje się różnie w poszczególnych województwach. Różny jest zakres zadań jakie są powierzane podmiotom niepublicznym oraz wysokość dotacji finansowych przeznaczanych na realizację tych zadań. Współpraca dotyczy różnych zadań, polegających m.in. na rozwijaniu usług specjalistycznych, wspieraniu grup samopomocowych, prowadzeniu działań osłonowych dla osób zagrożonych ubóstwem i marginalizacją, opracowywaniu i wdrażaniu programów dla bezdomnych. Oprócz wyżej wymienionych zadań, w zasadzie w każdym województwie organizacje pozarządowe działają tradycyjnie już w zakresie pomocy społecznej, edukacji i ochrony zdrowia. Najbardziej popularną formą współpracy są dotacje, szkolenia, wspólne narady, konsultacje i konferencje. Szczegółowe dane na temat współpracy organizacji pozarządowych z administracją rządową w poszczególnych województwach prezentuje załącznik nr 6.

Województwami, które przodują w zakresie współpracy z NGO są województwa dolnośląskie, kujawsko-pomorskie oraz małopolskie.

W województwie dolnośląskim z administracją rządową współpracuje około 60 organizacji pozarządowych. Główne pola współpracy obejmują rozwijanie usług specjalistycznych w środowisku, wspieranie grup samopomocowych, prowadzenie działań osłonowych dla rodzin i grup społecznych szczególnie zagrożonych ubóstwem i marginalizacją. Jedną z podstawowych form współpracy jest wsparcie fi-

nansowe przekazywane na realizację konkretnych zadań. Urząd Wojewódzki publikuje oferty, zachęcając jednostki niepaństwowe do składania wniosków o realizację zadań państwowych, szczególnie w dziedzinie pomocy społecznej. Organizacja ubiegająca się o dotację zobowiązana jest do złożenia wniosku aplikacyjnego, zawierającego szczegółowy zakres rzeczowy zadania wraz z kalkulacją przewidywanych kosztów. Oceny wniosków dokonuje komisja opiniująca powołana przez wojewodę. Organizacje zakwalifikowane do realizacji zadań otrzymują dotację stosownie do przedstawionej kalkulacji. Umowy o realizację zadania są zawierane na okres jednego roku.

Wojewoda kujawsko-pomorski w ramach realizacji swoich zadań współpracuje z szeregiem organizacji pozarządowych, m.in. z Naczelną Organizacją Techniczną w Bydgoszczy, Towarzystwem Urbanistów Polskich, Wojewódzkim Związkiem Hodowców Bydła, Wojewódzkim Związkiem Spółek Wodnych, Kujawsko-Pomorską Izbą Rolniczą, z organizacjami ekologicznymi oraz organizacjami charytatywnymi. Wspólne działania prowadzone są szczególnie w obszarach osłony socjalnej rodzin i grup społecznych szczególnie zagrożonych, rozwoju usług specjalistycznych, pomocy osobom bezdomnym, pomocy w dotarciu do środowisk potrzebujących wsparcia. Współpraca pomiędzy urzędem a organizacjami pozarządowymi polega przede wszystkim na dotacjach finansowych oraz szkoleniach, konsultacjach, spotkaniach informacyjnych. Kontakt z trzecim sektorem utrzymywany jest poprzez Internet, media oraz wydawnictwa urzędu wojewódzkiego: „Biuletyn Integracyjny”, „Gazetę Wojewódzką”, „Gazetę Pomorską”, „Ilustrowany Kurier Polski” oraz gazetę młodzieżową „Pod Wiatr”. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami (Regulamin Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy z 30 marca 2000 r.) współpracę z organizacjami pozarządowymi podejmuje wszystkie wydziały urzędu, a szczególnie Gabinet Wojewody, Wydział Polityki Społecznej, Wydział Spraw Obywatelskich, Wydział Zarządzania Kryzysowego.

Małopolski Urząd Wojewódzki współpracuje z około 300 organizacjami pozarządowymi. Oprócz dotacji finansowej, współpraca sprowadza się do:

- obustronnego przekazywania informacji istotnych dla danej dziedziny życia społecznego i gospodarczego,

- udziału przedstawicieli administracji rządowej w organizowanych szkoleniach specjalistycznych, seminariach i instruktażach,
- przekazywania do zainteresowanych środowiska społecznych, zawodowych lub twórczych materiałów instruktażowych, zestawów edukacyjnych, literatury fachowej i wydawnictw popularno-naukowych,
- doradztwa w konstruowaniu i przygotowywaniu wniosków aplikacyjnych o fundusze rządowe i europejskie środki pomocowe,
- animacji ruchu artystycznego, ekologicznego i sportowo-turystycznego w placówkach oświatowych i wychowawczych.

W każdym województwie powołany został przedstawiciel wojewody do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi, przeważnie usytuowany w strukturze wydziału polityki społecznej lub zdrowia.

Współpraca organizacji pozarządowych z administracją rządową wymaga dopracowania szeregu akt normatywnych, które winny zdefiniować jednoznacznie choćby takie pojęcia jak „organizacja pozarządowa”, „wolontariat”, czy „pożytek publiczny”.

Precyzyjnej regulacji wymagają również kwestie rozliczania finansowego organizacji non-profit z wykonania zadań publicznych, które to sprawy budzą szereg negatywnych emocji. Również, co często podnoszą organizacje pozarządowe, w przypadku niektórych instytucji centralnych oraz wojewódzkich, współpraca z trzecim sektorem pozostaje bardziej w sferze deklaratywnej niż praktycznej, pomimo iż organizacje usilnie zapobiegają o realizację wspólnych przedsięwzięć. Godny podkreślenia jest natomiast fakt, iż oprócz tradycyjnych już obszarów współpracy, takich jak pomoc społeczna, ochrona zdrowia, edukacja, ochrona środowiska, aktywność organizacji pozarządowych jest coraz większa w zakresie bezpieczeństwa powszechnego czy publicznego. Budzi to nadzieję nie tylko na zmniejszenie kosztów finansowych łożonych na realizację tych zadań, ale również na poprawę bezpieczeństwa obywateli oraz państwa w tych obszarach.

3.4. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją samorządową

Działania samorządów lokalnych podejmowane są w celu zabezpieczenia oraz stworzenia warunków i możliwości odpowiadających na potrzeby społeczności. Do władz samorządowych należy też ustalanie zakresu usług świadczonych na ich terenie. Działania te mogą być zatem realizowane na co najmniej trzech płaszczyznach, do których należy zaliczyć:

- odpowiadanie na potrzeby lokalne poprzez zagwarantowanie realizacji podstawowych usług społecznych,
- rozwój metod realizacji usług oraz pozyskiwanie informacji o nowych potrzebach,
- zapewnienie niezawodności działania systemu świadczenia usług⁶¹.

Pewna tradycja samorządności, ugruntowana prawnie wskazuje na podstawowe sfery, w jakich samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki jest obowiązany realizować zadania względem obywateli. Do zadań tych zaliczyć można utrzymanie odpowiedniej jakości życia, rozwój działań społecznych i kulturalnych, zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego, realizację podstawowych świadczeń typu dostarczenie wody, odprowadzenie ścieków, a także wprowadzanie i egzekwowanie lokalnych przepisów i zarządzeń.

W realizacji tak sformułowanych zadań w szczególnie sposób wspierają samorząd organizacje pozarządowe, które przede wszystkim identyfikują nowe potrzeby obywateli, występują w roli rzecznika interesów grup najbardziej upośledzonych społecznie, wywierają w imieniu wspólnot lokalnych nacisk na władzę samorządową. Organizacje pozarządowe są jak najbardziej odpowiednim partnerem władzy samorządowej i jej struktur w co najmniej trzech rolach:

- jako reprezentant społeczności lokalnej są przekąźnikiem pomiędzy ludźmi a samorządem i odwrotnie,
- jako udzielający pomocy bezpośredniej mogą być znakomitą wykonawcą zadań publicznych, których zakres i sposób realizacji będzie określał samorząd,

⁶¹ Z. Wejcman, *Nowe rozumienie roli obywateli i ich wspólnot*, www.rzad.samorząd.ngo.pl.

– jako stosujący metody niekonwencjonalne przy rozwiązywaniu problemów społecznych, pełnią funkcję innowacyjną, inspirując działania i wspierają ich realizację⁶².

Konstytucyjny zapis zasady pomocniczości oraz zmiany wprowadzone w wyniku reformy administracji rządowej i samorządowej dały wyraźne podstawy prawne umożliwiające współpracę organów samorządowych z organizacjami pozarządowymi na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa jasno wskazuje na możliwości współpracy pierwszego i trzeciego sektora:

Art. 8 ust. 1 „w celu wykonania zadań województwo może (...) zawierać umowy z innymi podmiotami”.

Art. 12 ust.1 „Samorząd województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju współpracuje w szczególności z:

5) organizacjami pozarządowymi,

2. Wykonując zadania określone w ust. 1 samorząd województwa może również współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi innych państw, zwłaszcza sąsiednich”.

Art. 12a.1. „Sejmik województwa określa zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa i programów wojewódzkich, uwzględniając w szczególności:

2) tryb i zasady współpracy z podmiotami wymienionymi w art. 12”.

Natomiast **ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym** jest nieco bardziej lakoniczna i ograniczyła się do zapisu w art. 4 ust. 1 „Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

1) edukacji publicznej;

2) promocji ochrony zdrowia;

3) pomocy społecznej;

4) polityki pro rodzinnej;

5) wspierania osób niepełnosprawnych;

(...)

⁶² Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999 r., s. 21–22.

7) kultury i ochrony dóbr kultury;

8) kultury fizycznej i turystyki;

(...)

22) współpracy z organizacjami pozarządowymi”

oraz w art. 6 ust. 1 „w celu wykonywania zadań powiat może (...) zawierać umowy z innymi podmiotami”.

Podobne zapisy można znaleźć w **ustawie w 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym**, która w art. 7 ust. 1 określa, iż „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: (...) współpracy z organizacjami pozarządowymi”. Z kolei art. 9 ust. 1 stanowi „W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi”.

Powyższe zapisy wskazują na potrzebę wprowadzenia odpowiednich ustaw szczegółowych w omawianym zakresie. Obecnie samorządy przyjmują pewne szczegółowe rozwiązania w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi w drodze uchwał władz samorządowych. Pierwsze takie uchwały podjęły kolejno samorządy Gdyni, Sopotu, Gdańska, Elbląga na przełomie lat 1995/96. W kolejnych latach podobne inicjatywy podjęto na terenie całego kraju, m.in. w Bielsku-Białej, Nowym Sączu, Łodzi, Kielcach, Tarnowie, Warszawie Centrum itd.

Programy współpracy najczęściej przewidują następujące formy współpracy pomiędzy samorządami i organizacjami pozarządowymi:

- konsultowanie decyzji podejmowanych przez władze samorządowe z organizacjami pozarządowymi, najlepiej w ustalonym wspólnie trybie i formie,

- zapraszanie organizacji pozarządowych do współtworzenia strategii rozwoju lokalnego, co szczególnego znaczenia nabiera w tworzeniu regionalnych planów rozwoju nowych województw samorządowych,

- określenie zasad i procedur ubiegania się przez organizacje pozarządowe o dotacje z budżetu samorządowego na realizację innowacyjnych projektów służących mieszkańcom danej społeczności lokalnej,

- uwzględnianie organizacji pozarządowych w przetargach na wykonywanie zadań publicznych,

- stanowienia prawa lokalnego, które w sposób kompleksowy określają cele, zasady, mechanizmy i formy współpracy samorządu i organizacji pozarządowych,

- stosowanie różnych form wspierania działań organizacji, np.:

- możliwość korzystania z infrastruktury posiadanej przez samorząd,

- możliwość korzystania z informacji posiadanych przez samorząd,

- możliwość korzystania z kontaktów zagranicznych gminy,

- możliwość udzielania przez gminę rekomendacji organizacjom pozarządowym,

- możliwość korzystania ze szkoleń zarówno w zakresie merytorycznych zagadnień, jak i w zakresie rozwoju organizacyjnego oraz funkcjonowania władz samorządu, urzędu gminy itd.⁶³

Nawiązanie partnerskiej współpracy pomiędzy sektorem publicznym i niepublicznym zależne jest od właściwego poznania zalet i wad obu partnerów. Rząd i samorząd ma możliwość kreowania warunków i regulacji dotyczących różnych ofert życia publicznego, posiada zasoby i środki na prowadzenie działań na rzecz obywateli, ma dostęp do różnych źródeł informacji. Organizacje natomiast są elastyczne, nie są bowiem tak bardzo skrepowane przepisami co administracja, mogą być bardziej innowacyjne, mają lepsze rozeznanie potrzeb społecznych, mogą efektywniej świadczyć usługi na rzecz mieszkańców. Współczesne standardy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi formułują kilka podstawowych zaleceń dla takiej współpracy, obowiązujące obu partnerów. Oto najważniejsze z nich:

1. Administracja rządowa powinna unikać naruszania niezależności organizacji pozarządowych, przy czym rząd ma prawo oczekiwać rozliczeń od organizacji pozarządowych, które nie powinny wykorzystywać nadmiernie biurokratycznych procedur, a raczej badać efektywność działań.

2. Polityka rządu powinna szanować i ułatwiać organizacjom pozarządowym pełnienie roli rzecznika spraw publicznych. Rząd ma obowiązek dostarczać informacji i kontaktów, które są niezbędne dla wypełniania tej roli.

⁶³ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Organizacje*, op. cit., s. 23.

3. Powinny zostać jasno określone ogólne zasady regulujące współpracę z organizacjami pozarządowymi, celem uniknięcia uznaniowości i zagwarantowania niezbędnej przejrzystości, zwłaszcza wtedy, gdy współpraca z administracją dotyczy wykorzystania środków publicznych.

4. Organizacje pozarządowe winny służyć celom publicznym, w przeciwieństwie do wąsko pojmowanych interesów prywatnych. Państwo winno promować szczególnie te organizacje, które działają „ku pożytkowi” ogółu.

5. Organizacje pozarządowe powinny systematycznie informować o swoich działaniach i ujawniać stan finansów na poziomie otwartości odpowiednim do poziomu poparcia publicznego, które otrzymują.

4. DZIAŁALNOŚĆ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA

Zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa w XXI wieku stało się obowiązkiem wszystkich, zarówno tych którzy reprezentują rządy i instytucje rządowe, jak i tych, którzy działają w strukturach nierządowych. Zagrożenia jakie dotyczą świat są tak różnorodne, iż musimy zadbać o swoje bezpieczeństwo nie tylko w sferze militarnej, ale (a może przede wszystkim) w dziedzinie bezpieczeństwa powszechnego, ekonomicznego, publicznego, ekologicznego, kulturalnego, społecznego itd. W niektórych sferach życia społecznego pomoc udzielana przez organizacje pozarządowe jest praktycznie jedynym wsparciem jakie otrzymują potrzebujący, np. bezdomni, narkomani, biedni, alkoholicy itd.

Przystąpienie Polski do Paktu Północnoatlantyckiego spowodowało, iż siły zbrojne coraz częściej nawiązują współpracę z organizacjami pozarządowymi. Wynika to bowiem z pkt. 60 Koncepcji Strategicznej Sojuszu Północnoatlantyckiego „Dla prowadzenia operacji realizowanych przez NATO ogromne znaczenie mają również związki między siłami sojuszu i lokalnymi władzami cywilnymi (zarówno rządowymi jak i pozarządowymi)” (zał. 7). Współpraca cywilno-wojskowa z organizacjami pozarządowymi w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych czy niesienia pomocy humanitarnej jest centralną częścią misji jaką wypełniają siły wojskowe na rzecz sektora cywilnego. Rola organizacji pozarządowych jest szczególnie ważna w czasie akcji humanitarnych. Organizacje działające jako siły bezstronne, zdolne są do skutecznych działań szczególnie tam, gdzie dialog polityczny został przerwany⁶⁴.

Zaangażowanie organizacji pozarządowych w działalność na rzecz obrony totalnej Szwecji oraz służby narodowej we Francji winny posłużyć jako pozytywny i wprost perfekcyjny przykład włączenia trzeciego sektora, a przez to całego społeczeństwa do działań na rzecz bezpieczeństwa.

⁶⁴ Sztab Generalny, *Operacje połączone*, Warszawa 2001, s. 8.3.

4.1. Zrzeczanie się na rzecz bezpieczeństwa

Już kilka wieków temu francuski myśliciel F. De Vaugelas trafnie przewidział, iż słowo **bezpieczeństwo** „będzie kiedyś powszechnie używane, gdyż trafnie wyraża owo zapewnione zaufanie, którego nie umielibyśmy inaczej wyrazić jednym słowem”⁶⁵. Stan bezpieczeństwa lub nie-bezpieczeństwa towarzyszył człowiekowi od zarania dziejów. Jak podkreśla J. Stańczyk etymologia słowa „bezpieczeństwo” („bez pieczy” czyli bez wystarczającej ochrony) w wielu językach, w tym także w polskim, uwydatnia pierwotność poczucia zagrożenia w stosunku do poczucia swego zabezpieczenia⁶⁶.

U podstaw poczucia zagrożenia leżą dwa jednocześnie pokrewne i odmienne stany psychiczne – strach i lęk. Strach odnosi się do tego, co znane, jest uczuciem wzbudzonym przez określony obiekt lub określoną sytuację, którym można stawić czoła, przed którymi można się zabezpieczyć. Lęk natomiast jest zgeneralizowanym brakiem poczucia bezpieczeństwa, którego źródeł nie jesteśmy w stanie zidentyfikować, jest oczekiwaniem na cios tym groźniejszy, że nie wiemy, z której strony na nas spadnie⁶⁷. Reagując na zaistniałe zagrożenia człowiek kierował się początkowo instynktownym, wrodzonym odruchem potrzeby zabezpieczenia siebie przed niebezpieczeństwem, wykorzystując w tym celu przede wszystkim naturalne ukształtowania terenu (jaskinie, grotty, drzewa itd.). Ta naturalna potrzeba obrony wypływająca z samego człowieka została określona jako samoobrona przed czymś (lub kimś) wywołującym strach lub lęk. Równocześnie człowiek jako istota społeczna, tzn. ze swej natury nakierowana na życie społeczne – w nim znajdująca swe naturalne dopełnienie i możliwość wszechstronnego rozwoju⁶⁸, odczuwa potrzebę życia razem z innymi ludźmi, od których oczekuje pomocy, uznania i życzliwo-

⁶⁵ F. De Vaugelas, *Remarques sur la langue francaise*, [w:] J. Delumeau, *Skrzydła anioła*, Wyd. Volumen, Warszawa 1998 r., s. 11.

⁶⁶ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996, s. 15.

⁶⁷ J. Delumeau, *Strach w kulturze Zachodu*, [w:] M. Maroda (red.), *Co nam zostało z tamtych lat. Społeczeństwo polskie u progu zmiany systemowej*, red., Wyd. Aneks, Londyn 1991, s. 9.

⁶⁸ S. Kowalczyk, *Człowiek a społeczność*, Wyd. KUL, Lublin 1994, s. 221.

ści⁶⁹. Swe podstawowe, pierwotne pragnienia i potrzeby człowiek realizuje w określonej przestrzeni społecznej, która z jednej strony determinuje wszelkie poczynania ludzi, jednocześnie potęguje poczucie bezpieczeństwa, zarówno w procesie jego budowy, pomnażania jak i dystrybucji.

Potrzeba bezpieczeństwa była zdaniem Machiavellego pierwszą i podstawową przyczyną tworzenia się społeczeństw i miast, które miały większą możliwość przeciwstawiania się niebezpieczeństwom niż pojedynczy człowiek: „Zbyt małe bezpieczeństwo, jakiego doświadczają ludzie żyjący w rozproszeniu, niemożność samotnego stawienia oporu – bądź to z powodu swego położenia, bądź z powodu znikomej liczebności – atakom nadciągającego wroga, trudność z zejściem się na czas przed jego przybyciem, konieczność opuszczenia wtedy kryjówek, które stają się łupem napastników: oto powody dla których pierwsi mieszkańcy danego kraju budują miasta, chcąc uniknąć tych niebezpieczeństw”⁷⁰. Potrzeba bezpieczeństwa była więc podstawową przyczyną jednoczenia się ludzi, którzy w ten sposób pomnażali poczucie indywidualnego oraz zbiorowego bezpieczeństwa, a także tworzyli siłę zdolną do przeciwdziałania zagrożeniom. W zamian za poczucie bezpieczeństwa człowiek musi poświęcić część swych przywilejów, ale jak uzasadniał J. Locke: „Nawet jeśli wolny człowiek posiada tak wiele praw w stanie natury, to może z nich korzystać w sposób bardzo nietrwały i stale mogą one paść łupem kogoś innego (...). Skłania go to do porzucenia tej wolności, niewątpliwej, lecz pełnej lęku i nieustannych zagrożeń. Nie bez powodu zapobiega o stowarzyszenie z innymi ludźmi, którzy już się zespolicili albo planują zespolenie, aby strzec wzajemnie swego życia, swych swobód i majątków”⁷¹. Zatem ludzie stowarzyszają się, bądź dołączają do stowarzyszeń, aby wzajemnie dbać o bezpieczeństwo swojego życia, swych swobód oraz majątku. Jest to jeden z podstawowych celów działania ludzi stowarzyszonych. Kolejnym celem stowarzyszania się jest wg Marsyliusza z Padwy potrzeba osiągania rzeczy pożytecznych oraz unikanie tego co szkodliwe: „(...) człowiek rodząc się nagim

⁶⁹ S. Wronkowska, M. Zmierczak (red.) *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, Wyd. PWN, Warszawa-Poznań 1998, s. 24.

⁷⁰ N. Machiavelli, *Oeures completes*, [w:] J. Delumeau, *Skrzydła*, op. cit., s. 22.

⁷¹ J. Locke, *Deuxieme Traite du gouvernement civil*, [w:] J. Delumeau, *Skrzydła*, op. cit., s. 23.

i bezbronny, bez żadnego zabezpieczenia przed zmiennością pogody i innych czynników, podatny jest na liczne cierpienia i zatrącenie, w związku z czym potrzebuje wielorakich umiejętności, które uchroniłyby go przed zewsząd czyhającymi niebezpieczeństwami. A ponieważ umiejętności takich pojedynczy człowiek nie jest w stanie opanować, a do ich zachowania potrzebny jest przekaz z pokolenia na pokolenie muszą się więc ludzie gromadzić, aby osiągnąć to, co pożyteczne i unikać tego, co szkodliwe”⁷².

Y.R. Simon zwraca uwagę, iż ludzie stowarzyszeni nie tylko udzielają sobie pomocy wzajemnej oraz dzielą obowiązki w walce z realnymi zagrożeniami (głodem, zimmem, chorobami, pożarami itd.), ale coraz bardziej wzrasta „służba społeczeństwa świadczona na rzecz jednostki w życiu intelektualnym, estetycznym, moralnym i duchowym”⁷³.

Przykładem doskonałego zjednoczenia wolnych ludzi jest państwo, które jest „najdoskonalszą dotąd formą zabezpieczenia potrzeb człowieka w zakresie bezpieczeństwa”⁷⁴. Celem państwa, jak mawiał Arystoteles, winno być szczęśliwe życie obywateli, a to jest możliwe tylko wtedy gdy będą czuli się bezpieczni. Machiavelli zwracał uwagę, iż bezpieczeństwo nie oznacza tylko „samo ochronę, ale także wszelkie inne satysfakcje w tym życiu, jakie każdy może osiągnąć swym prawowitym przemysłem, bez niebezpieczeństwa ani szkody dla rzeczpospolitej”⁷⁵.

Państwo jako forma organizacji życia społecznego powołuje do życia szereg instytucji, których ustawowym celem jest zapewnianie szeroko pojętego bezpieczeństwa. Instytucje te przejęły częściową odpowiedzialność za spokojny byt ludności oraz poprawne funkcjonowanie państwa, jednocześnie zwiększając jednostkowe poczucie bezpieczeństwa. Ograniczają znacznie zakres tego co nieprzewidziane, przypadkowe, niepoddane kontroli. Wytworzone zostają pewne obszary bezpieczeństwa, o które człowiek jest spokojny, o które nie musi się martwić. Obszary te związane są przede wszystkim z problemami dnia codziennego, dotyczą pomocy w nagłych wypadkach, pomocy drogowej, pożarowej, energetycznej, gazowej itd. Jednocześnie społec-

⁷² *Historia idei politycznych*, Wybór tekstów, Wyd. UW, Warszawa 1998, s. 209.

⁷³ Y.R. Simon, *Ogólna teoria władzy*, Wyd. Arcana, Kraków 1998, s. 15.

⁷⁴ W. Kitler, *Obrona Narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, Rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 2002, s. 44.

⁷⁵ N. Machiavelli, *Oeures*, op. cit., s. 23.

czeństwo stopniowo zaczyna zatracać ten wrodzony, naturalny odruch zabezpieczania swojego życia przez zagrożeniami, zrzeszania się w celu zwiększania poziomu bezpieczeństwa. Ludzie zapominają o samoobronie, zdominowaniu uczuciem, że wszystko zostało uporządkowane, uregulowane, istnieje ład i porządek, którego nic nie jest w stanie zakłócić. Instytucje zamiast współpracować ze społeczeństwem w tworzeniu bezpieczeństwa, przypisują sobie rolę wiodącą w tej materii, spychając działania społeczne na margines życia społecznego. Tymczasem przykładów zbytniego zaufania w bezpieczeństwo można mnożyć w nieskończoność, wystarczy wspomnieć o powodzi w Polsce w lecie 1997 r., czy ataku terrorystycznym na USA w jesieni 2001 r. Przytaczane powyżej przykłady wskazują, iż najlepszą formą organizacji pojedynczych ludzi oraz społeczeństw są zrzeszenia, których działalność ukierunkowana jest na różne dziedziny bezpieczeństwa narodowego.

4.2. Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym III RP

Zagrożenia XXI wieku, ze względu na swój rozmiar, gwałtowność oraz różnorodność dotyczą przede wszystkim ludności cywilnej. W celu minimalizacji strat muszą oni być odpowiednio wcześniej przygotowani, zorganizowani, przeszkoleni do działań na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego. Obecnie w Polsce działa niezliczona wprost rzesza organizacji pozarządowych na rzecz bezpieczeństwa publicznego, ekologicznego, powszechnego, społecznego, ekonomicznego oraz w szeregu innych dziedzinach, które są kluczowe dla niepodległego funkcjonowania państwa i narodu. Działalność ta jest tym bardziej cenna, iż wypływa z bezpośredniej potrzeby poszczególnych osób, które czują pewien dyskomfort w niektórych sferach życia i tam kierują swoją energię, zapał oraz chęć działania. Wart podkreślenia jest również fakt, iż działalność tych organizacji nie pociąga za sobą praktycznie żadnych (lub prawie żadnych) kosztów finansowych, bo członkowie działają społecznie, czyli za darmo. Organizacje nie tworzą również i nie utrzymują rozbudowanych struktur administracyjnych, ponieważ biurokracja zostaje ograniczona do minimum.

4.2.1. Organizacje pozarządowe w obronności

Angażowanie się organizacji pozarządowych do działań na rzecz umacniania obronności, przygotowania społeczeństwa do działań wojennych sięgają czasów pierwszej wojny światowej. Wtedy to bowiem okazało się, że do prowadzenia wojny nie wystarczają już siły zbrojne, że wojna nie toczy się tylko na linii frontu, ale angażują się w nią całe społeczeństwa, a jej wynik zależy w bardzo dużej mierze od zachowań społeczeństwa, od jego umiejętności zachowania się w sytuacji kryzysowej. Społeczeństwo polskie okresu międzywojennego cechowało się głębokim patriotyzmem i pełną świadomością obronną. W tym właśnie czasie, kiedy niedawno odzyskanej niepodległości już zaczęła grozić utrata, społeczeństwo szczególnie się zmobilizowało i uświadomiło potrzebę głębokiej koncentracji na sprawach obronnych oraz jak najszybszego i najskuteczniejszego przygotowania się do przyszłej wojny. Istotną rolę w tych działaniach odegrały organizacje paramilitarne. Nie wymagały dużych nakładów finansowych, a przysposabiały do obrony państwa znaczną liczbę obywateli, uczyły strzelać, pełnić służbę wartowniczą, obsługiwać podstawowy sprzęt łączności i udzielać pierwszej pomocy medycznej⁷⁶.

Do najbardziej prężnych organizacji, legitymujących się wymiernymi osiągnięciami zalicza się: Przysposobienie Wojskowe, Przysposobienie Wojskowe Kobiet, Związek Strzelecki, Junackie Hufce Pracy, Obronę Narodową, Legię Akademicką⁷⁷. Organizacje te szkoleniem objęły młodzież przedpoborową i poborową, akademicką, pochodzenia robotniczego i chłopskiego. Szkolenie podzielono na ogólne i instruktorskie, organizowane na kursach zimowych, letnich obozach lub w ciągu całego roku. Władze II Rzeczypospolitej przywiązywały duże znaczenie do właściwego funkcjonowania organizacji paramilitarnych, uznając ich realne możliwości przygotowania społeczeństwa do wypełniania konstytucyjnego obowiązku obrony Ojczyzny. Właśnie taka postawa zaowocowała rozwiniętym na szeroką skalę ruchem oporu, zbudowaniem podziemnego państwa i podziemnej armii.

⁷⁶ Zob. T. Bohm, *Organizacje paramilitarne II RP*, Wojsko i wychowanie, 1993, nr 3.

⁷⁷ Tamże.

Euforia po zakończeniu wojny, a także polityka Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej powiązanej z Układem Warszawskim spowodowały, że to pozytywne interesowanie się sprawami obronnymi społeczeństwa stopniowo zaczęło się zatracać.

W świadomości ludzi utarło się przekonanie, iż za sprawy bezpieczeństwa państwa i narodu odpowiada tylko jedna grupa społeczna – żołnierze (z racji wyboru tego zawodu) oraz wojsko, jako jedyna siła w państwie odpowiedzialna za sprawy bezpieczeństwa. Nastąpił swoisty dualizm: przepisy prawa w najdrobniejszych szczegółach regulowały sprawy udziału ludności w działaniach na rzecz obrony państwa (służba w OC, powszechna samoobrona ludności, przysposobienie wojskowe i obronne młodzieży), ale społeczeństwo zupełnie nie odczuwało potrzeby realizacji tych zapisów, nie czując na sobie odpowiedzialności za obronę ojczyzny. Działające w tamtych czasach organizacje czyniły próby angażowania obywateli do działań na rzecz obronności, jedną z takich inicjatyw było zachęcanie ludności do służby w oddziałach samoobrony. Oddziały te były formowane przy ścisłej współpracy z Ligą Obrony Kraju, Polskim Czerwonym Krzyżem, Związkiem Ochotniczych Straży Pożarnych lub Związkiem Krótkofalowców. Zasada formowania oddziałów samoobrony polegała na rozwinięciu istniejących terenowych kół tych organizacji i racjonalnym wykorzystaniu posiadanego sprzętu szkoleniowego. W tym celu powołano w 1962 r. z inicjatywy LOK **Krajowy Komitet Koordynacji Społecznej Działalności Obronnej**. Organizacje rozdzieliły pomiędzy siebie zadania obronne, określiły główne kierunki działalności obronnej, wśród nich przygotowanie w określonym zakresie przedpoborowych do służby specjalistycznej w wojsku (kierowców, łącznościowców, pilotów) oraz doskonalenie umiejętności i wojskowej sprawności rezerwistów, organizowanie i szkolenie oddziałów samoobrony oraz prowadzenie szkolenia ludności, popularyzowanie idei obronności wśród młodzieży i dorosłych. Wraz z upływem lat idea organizacji oddziałów samoobrony upadła i nigdy nie doczekała się pełnej realizacji.

Tragiczne wydarzenia ostatnich lat, wzrastająca liczba zagrożeń różnego rodzaju, spowodowały, iż społeczeństwo ocknęło się ze stanu „śpiączki obronnej” i coraz silniej odczuwa potrzebę organizowania się w celu ochrony i obrony swojego życia i mienia. Społeczeństwa lokalne przekonały się, iż liczenie na pomoc służb ratowniczych z ze-

wnątrz jest zawodne, a najskuteczniejszym ratunkiem jest umiejętna i potrzebna samoorganizacja wokół wspólnego dobra. Doświadczenia PRL dowiodły, iż to nie uregulowania prawne (choć są one podstawą działania) decydują o powodzeniu zamierzenia, ale osobiste zaangażowanie konkretnych osób, ludzi, poświęcających swoje serce i wiedzę, których łączą wspólne zainteresowania i pasje zawodowe dają gwarancje sukcesu.

W literaturze przedmiotu dla określenia organizacji działających na rzecz szeroko rozumianej obronności często zamiennie stosuje się nazwę „organizacje obronne lub paramilitarne”.

Należy zwrócić uwagę, iż pojęcie organizacja obronna nie jest tożsame z pojęciem organizacja paramilitarna.

W Leksykonie Wiedzy Wojskowej zdefiniowana została **organizacja społeczna obronna** jako „typ zrzeszeń, stowarzyszeń, związków, organizacji środowiskowych, które w swych programach uwzględniają przysposobienie ludności do obrony kraju. System organizacji społecznych obronnych stwarza realne możliwości uzewnętrznienia i harmonizowania przez obywateli ich różnorodnych zainteresowań z aktywnym współdziałaniem w różnych dziedzinach i formach życia publicznego, politycznego i obronnego”⁷⁸.

Natomiast Mała Encyklopedia Wojskowa dodaje, iż „działalność tych organizacji polega głównie na wspieraniu funkcji organizacyjno-gospodarczych, kulturowo-wychowawczych i obronnych państwa poprzez łączenie osobistych zainteresowań i zamiłowań obywateli z szeroko pojętym interesem społecznym. W szerokim froncie społeczno-obronnego działania na rzecz pogłębiania wśród społeczeństwa poczucia patriotycznej i społecznej współodpowiedzialności za sprawy obrony ojczyzny, organizacje obronne odgrywają istotną rolę w dziedzinie polityczno-wychowawczej (popularyzowanie roli i zadań wojska, jego tradycji, więzi z narodem). Oprócz popularyzacji wysiłku obronnego, realizują poprzez konkretne czyny swe funkcje obronne: przygotowanie specjalistów dla potrzeb sił zbrojnych, doskonalenie rezerwistów, masowe szkolenie obronne w zakresie technicznym, strzeleckim, ratowniczym itd., niesienie pomocy medyczno-sanitarnej w nagłych wypadkach, walka z pożarami, walka ze skutkami powodzi, opadów

⁷⁸ *Leksykon wiedzy wojskowej*, Warszawa 1979, s. 288.

śnieżnych, ochrona porządku i zabezpieczenia mienia społecznego i osobistego obywateli przed zniszczeniem, kradzieżą itd.”⁷⁹

Reasumując można stwierdzić, iż organizacja obronna to zrzeszenie, które przygotowuje ludzi do obrony kraju. Organizacja łączy pasję i zainteresowania ludzi sprawami bezpieczeństwa, obrony z ich działalnością na rzecz umacniania obronności państwa. Działalność ta może przybierać różne formy, począwszy od popularyzowania wiedzy obronnej do szkolenia i przygotowywania ludności na wypadek wystąpienia konkretnego zagrożenia.

Jeżeli chodzi o **organizację paramilitarną** (gr. para – obok, poza, łac. *militaris* – wojskowy) jest ona definiowana jako „typ organizacji, która swoją strukturą, dyscypliną wewnątrzorganizacyjną, szkoleniem i formami wychowania upodabniają się do armii, chociaż formalnie nie wchodzi w jej skład”⁸⁰.

Zatem organizacja paramilitarna to organizacja bardziej lub mniej zorganizowana na sposób wojskowy, ale nie wchodząca oficjalnie w strukturę wojskową, której sfera zainteresowań i działań obejmuje przedsięwzięcia użyteczne w siłach zbrojnych, tzn. kształcenie potrzebnych w wojsku umiejętności i sprawności. Wszystkie te działania prowadzone są oczywiście w ramach założeń statutowych.

Organizacja obronna jest zatem pojęciem szerszym w stosunku do organizacji paramilitarnej. Do organizacji paramilitarnych zaliczymy wobec powyższego wszystkie te organizacje, które przygotowują w specjalnościach i zawodach przydatnych w siłach zbrojnych, do takich organizacji można zaliczyć Związek Strzelecki „Strzelec” Organizacja Społeczno-Wychowawcza, Związek Towarzystw Gimnastycznych „Sokół”, Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, „Kabar” Survival Club, „Ranger” Survival Club itp. Natomiast organizacje obronne to organizacje zajmujące się promowaniem działalności na rzecz obronności, krzewieniem uczuć patriotycznych, obywatelskich, propagowaniem problematyki obronnej w różny sposób. Do tych organizacji zalicza się m.in. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Katolickie Stowarzyszenie Sportowe RP, Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Biegu na Orientację, Polski Związek Krótkofalowców, Polski Związek Łowiecki, Polski Związek Motorowy itd.

⁷⁹ *Mała Encyklopedia Wojskowa*, tom 2, Warszawa 1970, s. 539–540.

⁸⁰ Tamże, s. 539.

Jedną z cech wyróżniającą organizacje obronne z całej gamy organizacji pozarządowych jest fakt posiadania podpisanego porozumienia (jednostronnego lub wielostronnego) z Ministrem Obrony Narodowej w celu realizacji zadań państwowych zleczanych jednostkom niepaństwowym. Możliwość taką stworzyło rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 listopada 1994 r. w sprawie wykazu zadań państwowych, które mogą być zleczane jednostkom niepaństwowym⁸¹. Do wykazu zadań państwowych wprowadzone zostały przedsięwzięcia „w dziedzinie obrony narodowej” do których w kolejnych punktach zaliczono:

69. Utrzymanie lotnisk i szkolenie lotnicze w zakresie obronności;

70. Popularyzacja i propagowanie spraw obronności;

71. Szkolenie paramilitarne;

72. Szkolenie w zakresie sportów obronnych.

W celu określenia zasad i trybu współpracy jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej ze stowarzyszeniami prowadzącymi działalność statutową związaną bezpośrednio z obronnością państwa, Minister ON wydał decyzję nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 lutego 1996 r. w sprawie zasad i trybu zlecania zadań państwowych w dziedzinie obrony narodowej jednostkom niepaństwowym oraz nadzoru nad wykonywaniem tych zadań. Zgodnie z tym dokumentem Podsekretarz Stanu do Spraw Społecznych i Parlamentarnych, z upoważnienia Ministra Obrony Narodowej:

1. zawiera umowy o wykonanie zadań zleconych w dziedzinie obrony narodowej i sprawuje nadzór nad ich realizacją przez jednostki niepaństwowe;

2. dysponuje środkami finansowymi przewidzianymi w budżecie MON na realizację zadań zleconych⁸².

Organem doradczym w omawianym zakresie jest resortowa komisja do spraw zadań zleconych, która wybiera ze zgłoszonych przez organizacje ofert te propozycje, które gwarantują optymalne wykonanie zadań zleconych oraz proponuje podział środków finansowych na poszczególne zadania. Organem wykonawczym Podsekretarza Stanu do Spraw Społecznych i Parlamentarnych w zakresie zadań zleconych w resorcie obrony narodowej są:

⁸¹ DzU z 1994 r., nr 131, poz. 657 oraz z 1995 r., nr 120, poz. 579.

⁸² R. Dort, *Inspiracje tworzenia i wsparcie organizacji i stowarzyszeń patriotyczno-obronnych*, AON, Warszawa 1998, s. 9.

- Departament Promocji Obronności, a w nim Oddział Współpracy ze Społeczeństwem, który czuwa nad poprawnością merytoryczną składanych wniosków oraz współpracuje z organizacjami obronnymi,
- Departament Administracyjno-Koordynacyjny, który zabezpiecza środki finansowe niezbędne do realizacji zadań zleconych oraz sprawuje nadzór finansowy.

Klasyfikując stowarzyszenia należy zaznaczyć, iż jest to zadanie trudne i niemożliwe do przeprowadzenia w sposób jednoznaczny. W literaturze przedmiotu można spotkać typową klasyfikację organizacji proobronnych na:

- organizacje młodzieżowe,
- organizacje o charakterze paramilitarnym,
- organizacje byłych żołnierzy zawodowych i żołnierzy rezerwy,
- organizacje kombatanckie,
- organizacje środowiskowe, regionalne, twórcze⁸³.

Stowarzyszenia są organizacjami dobrowolnymi i to przede wszystkim przedmiot działania, zainteresowania, przyciągają osoby, a nie odwrotnie. Dokonując zatem próby klasyfikacji pod względem przedmiotu działania, można wyróżnić:

• **Stowarzyszenia, których przedmiotem działania jest ogólnie biorąc sport** (w tym sport obronny) i rozwijanie aktywności i sprawności fizycznej (np. strzelanie, spadochroniarstwo, radioorientacja sportowa, lotnictwo, motoryzacja, sztuka przetrwania). Członkami takich organizacji najczęściej są ludzie młodzi, uczniowie szkół średnich, uczelni wyższych. Do takich stowarzyszeń zalicz się m.in.: ZHP, Katolickie Stowarzyszenie Sportowe RP, ZHR, Związek Strzelecki „Strzelec”, Związek Towarzystw Gimnastycznych „Sokół”, Polska Organizacja Harcerska, Stowarzyszenie „Kabar” i „Ranger” Survival Club, Areoklub Polski, Ligę Obrony Kraju, Związek Polskich Spadochroniarzy, Polski Związek Radioorientacji Sportowej, Polski Zwią-

⁸³ Zob. G. Nowik, B. Rabiej, *Zadania państwowe w dziedzinie Obrony Narodowej zlecane stowarzyszeniom społecznym, jako ważny element tworzenia państwowego systemu przygotowania społeczeństwa do obrony*, Informator Oddziału Współpracy ze Społeczeństwem, MON, Warszawa 1997, nr 6; A. Jagnieża, *Miejsce i rola stowarzyszeń w systemie obronnym państwa*, AON, Warszawa 1998, s. 14–15; R. Dort, *Inspiracje tworzenia i współpracy organizacji i stowarzyszeń patriotyczno-obronnych*, AON, Warszawa 1998, oraz M. Drost, *Miejsce i rola...*, op. cit.

zek Motorowy, Polski Związek Biegu na Orientację, Katolickie Stowarzyszenie Sportowe RP.

- **Stowarzyszenia, których przedmiotem działania jest bezpieczeństwo powszechne, w tym ratownictwo, ochrona ludzi, dóbr i środowiska.** Do nich zalicza się m.in.: Ochotniczą Straż Pożarną, Polski Związek Łowiecki, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie i Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Społeczna Krajowa Sieć Ratunkowa, Towarzystwo Trzeźwości Transportowców, Polski Związek Motorowy, Ligę Obrony Kraju, Polski Związek Krótkofalowców.

- **Stowarzyszenia, których przedmiotem działania jest stałe utrzymywanie rezerw mobilizacyjnych oraz przygotowywanie przedpoborowych do przyszłej służby wojskowej.** Do takich organizacji zalicza się: Federację Stowarzyszeń Rezerwistów i Weteranów Sił Zbrojnych RP, Stowarzyszenie Chorażych i Podoficerów Zawodowych Rezerwy Wojska Polskiego, Związek Byłych Żołnierzy Zawodowych, Związek Żołnierzy LWP, Związek Oficerów Rezerwy RP.

- **Stowarzyszenia, których przedmiotem działania jest propagowanie i krzewienie problematyki obronnej.** Do takich organizacji należą m.in.: Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Towarzystwo Edukacji i Kultury Narodowej, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze,

- **Stowarzyszenia, których przedmiotem działania jest kultywowanie tradycji oręża polskiego, sprawy kombatanckie, pamięć o miejscach walk zbrojnych.** Do nich zalicza się m.in.: Stowarzyszenie Tradycji Polskiego Oręża, Krajowy Związek Byłych Żołnierzy PSZ na Zachodzie i Wschodzie, Niezależny Ruch Kombatantów AK, Polski Związek Kombatantów, Światowy Związek Żołnierzy AK, Związek Inwalidów Wojennych RP, Związek Powstańców Wojennych, Stowarzyszenie „Szare Szeregi”.

Należy zaznaczyć, iż szereg organizacji obronnych w swoich statutach jako cel działania podaje co najmniej kilka lub kilkanaście obszarów działania, co dodatkowo utrudnia dokonanie precyzyjnego podziału.

Analiza dostępnych statutów organizacji proobronnych potwierdza, iż główne cele działania stowarzyszeń można sprowadzić do kilku zasadniczych punktów:

- działanie na rzecz niepodległości RP i jej umacniania,

- wychowanie członków w duchu patriotyzmu, wokół takich wartości jak: Bóg, Honor, Ojczyzna,
- udział w procesie wychowania młodzieży w duchu patriotyzmu i obywatelskiego oddania ojczyzny,
- troska o miejsca pamięci narodowej,
- popularyzacja oraz propagowanie idei bezpieczeństwa,
- prowadzenie działalności naukowej, oświatowo-wychowawczej, szkoleniowej,
- organizowanie i prowadzenie poradnictwa fachowego,
- działanie na rzecz gospodarki i kultury narodowej,
- zapobieganie klęskom żywiołowym i ekologicznym oraz zagrożeniom cywilizacyjnym,
- przygotowanie młodzieży do służby wojskowej,
- podnoszenie poziomu sprawności fizycznej,
- uczenie zdyscyplinowanego życia w zespole.

Analizując organizacje obronne pod względem wieku członków można wyróżnić dość liczną grupę organizacji, które skupiają w swych szeregach ludzi młodych, szczególnie w wieku 15–25 lat. Przeważnie są to organizacje, których przedmiotem działania jest sport oraz rozwijanie aktywności i sprawności fizycznej. Na podstawie dotychczasowych rozważań można wysunąć tezę, iż we współczesnym świecie, w obliczu wszechogarniających zagrożeń, dewaluacji podstawowych wartości oraz idei, a także coraz mniejszego oddziaływania wychowawczego instytucji do tego powołanych, organizacje pozarządowe są jedną z nielicznych instytucji, które podejmują się pracy z i nad młodzieżą. W zakresie obronności zadania te realizują także organizacje obronne.

W minionych latach instytucjami, które w największym stopniu oddziaływały na młode pokolenie były niewątpliwie rodzina, szkoła i kościół.

W dzisiejszych czasach najbardziej zauważalne jest osłabienie więzi rodzinnych. Masowe migracje ludności, przemieszczanie się młodzieży ze wsi do miast, wzrost aktywności zawodowej kobiet – to jedne z podstawowych czynników, które zdecydowały o poważnym osłabieniu tradycyjnych więzi rodzinnych. Tradycyjna rodzina trzy-pokoleniowa zastąpiona została rodziną dwupokoleniową, w której rodzice pracują zawodowo, a dzieci poddane są zinstytucjonalizowanym formom wychowania (żłobek, przedszkole, internat).

Szkoła również odcina się zasadniczo od roli wychowawczej, ograniczając swoją działalność tylko do nauczania. Praktycznie znikły wszelkie formy zajęć pozalekcyjnych, do przeszłości należą kółka zainteresowań, świetlice, czy dodatkowe zajęcia. Nauczyciele ograniczają się do roli „rzemieślnika” w swoim zawodzie. Stopniowo z programów nauczania wycofano przedmioty związane z wychowaniem obywatelskim, patriotycznym, obronnym, zawężając przedmiot „przysposobienie obronne” zaledwie do szkół średnich. Jednakże i z treści programowych tego przedmiotu w 1991 r. „usunięto te dotyczące wychowania patriotycznego, pozostawiając głównie tematykę ratownictwa medyczno-sanitarnego i technicznego”⁸⁴.

Zauważalny jest również stopniowy, ale stały zanik autorytetu kościoła w społeczeństwie. Jest to szczególnie widoczne w środowisku miejskim, gdzie istnieje bogatsza oferta „atrakcyjniejszych” form spędzania czasu.

Tymczasem wszechstronna edukacja młodzieży, w tym obronna, jest jednym z podstawowych obowiązków państwa i społeczeństwa. O jej znaczeniu i potrzebie pisał płk A. Małyszko, twórca społecznego Komitetu Obrony Przeciwgazowej (1921 r.): „Jeżeli naród nie posiada w swoim łonie szlachetnej, sumiennej, inteligentnej młodzieży lub ta młodzież stroni od wojska, nie będzie państwo miało dobrych oficerów i generałów. Jeżeli młodzież nie jest patriotyczna, zahartowana życiowo i karna, nie będzie państwo miało karnego wojska bojowego, zdolnego do wszelkich niewygód wojennych”⁸⁵.

Tymczasem socjologowie, politolodzy i pedagodzy ostrzegają o występowaniu coraz częściej tzw. „schizofrenii postaw”, która wyraża się w tym, iż z jednej strony społeczeństwo uznaje znaczącą rolę wojska w przeciwdziałaniu zagrożeniom militarnym i niemilitarnym, ale z drugiej strony unika świadczeń na rzecz obronności oraz spełniania powszechnego obowiązku obrony, czyli zasadniczej służby wojskowej⁸⁶. Młodzież neguje aktualną formę służby wojskowej, o czym świadczy wzrost liczby przedpoborowych uchylających się od

⁸⁴ K. Zaczek-Zaczyński, *Wychowanie obywatelskie młodzieży*, „PO-OC w szkole” 1998, nr 1, s. 3.

⁸⁵ A. Małyszko, *Uwagi oficera polskiego*, Warszawa 1925, s. 7, [w:] T. Kardaś, *Edukacja obronna społeczeństwa*, „Myśl Wojskowa” 1998, nr 6, s. 49.

⁸⁶ G. Nowik, *Stowarzyszenia społeczne a system obronny państwa*, „Informator Oddziału Współpracy ze Społeczeństwem”, MON, Warszawa 1994, nr 3.

pełnienia zasadniczej służby, postulaty jej skrócenia oraz wzrost chętnych do służby zastępczej⁸⁷.

Wobec prezentowanej przez młodzież postawy – działalność organizacji obronnych wydaje się być doskonałą alternatywą dla kształtowania pożądanych postaw proobronnych, przy jednoczesnym akceptowaniu przez młodzież takiej formy i sposobu kształcenia. Podstawę takiej działalności daje zapis art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. O powszechnym obowiązku obrony RP, który stanowi: „Umacnianie obronności RP, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do (...) organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie ustalonym w ustawach” (zał. nr 8). Działalność trzeciego sektora w tym zakresie powinna sprowadzać się zatem do oferowania atrakcyjnego i różnorodnego programu działania, tak aby każdy młody człowiek mógł właśnie tu realizować swoje pasje i zainteresowania.

Analiza statutów organizacji obronnych pozwala wnioskować, iż celem działania wielu z nich jest właśnie oddziaływanie na młode pokolenie, poprzez różne formy działalności, np.:

- rozpowszechnianie wiedzy i umiejętności lotniczych, jako elementu edukacji narodowej poprzez organizowanie kursów teoretycznych i praktycznych w zakresie wszystkich specjalności lotniczych, pilotażowych i technicznych⁸⁸,
- popularyzowanie spadochroniarstwa wśród młodzieży i ukazywanie walorów służby w wojskach powietrznodesantowych, sposobów kształtowania sprawności i wytrzymałości fizycznej oraz silnej osobowości, a przede wszystkim patriotyzmu,
- organizowanie spotkań i odczytów na terenie szkół, zakładów pracy i organizacji młodzieżowych na temat historii i stanu obecnego polskiego spadochroniarstwa⁸⁹,
- tworzenie warunków do zaspokajania zainteresowań członków przede wszystkim w zakresie kształcenia ogólnego i specjalistycznego, m.in. poprzez udział w obchodach i uroczystościach narodowych,

⁸⁷ K. Dobosz, *Młodzież polska wobec spraw bezpieczeństwa, obronności i służby wojskowej*, sprawozdanie z badań WIBS, „Informator Oddziału Współpracy ze Społeczeństwem”, MON, Warszawa 1994, nr 3.

⁸⁸ Statut Aeroklubu Polskiego, Warszawa 1994.

⁸⁹ Statut Związku Polskich Spadochroniarzy, Warszawa 1995 r.

wydawanie pism, książek, prowadzenie wykładów, ćwiczeń, obozów oraz szkolenia wojskowego⁹⁰,

- prowadzenie działalności wychowawczej i sprawowanie opieki w zakresie przestrzegania przez zawodników, sędziów, trenerów i działaczy etyki sportowej oraz zasad współżycia społecznego⁹¹,

- popularyzację przepisów ruchu drogowego oraz propagowanie zasad bezpieczeństwa na drogach, poprzez prowadzenie poradnictwa fachowego, wydawanie ocen i ekspertyz, rozwój masowych i wyczynowych sportów motorowych, krzewienie kultury motoryzacyjnej⁹²,

- mobilizowanie społeczeństwa do udziału w realizacji zadań ochrony przeciwpożarowej,

- propagowanie, inicjowanie i prowadzenie wszelkich form współzawodnictwa, wychowania fizycznego i sportu oraz prac kulturalno-oświatowych w ochotniczych strażach pożarnych⁹³,

- programowanie i prowadzenie działalności profilaktycznej w zakresie bezpieczeństwa osób przebywających w górach⁹⁴,

- popularyzowanie dziejów i tradycji oręża polskiego oraz doświadczeń z minionych wojen poprzez wydawanie własnych opracowań popularnonaukowych, organizowanie prelekcji, odczytów, organizowanie seminariów i konferencji naukowych, wykorzystywanie środków masowego przekazu do upowszechniania wiedzy obronnej⁹⁵,

- współpracę z wojskiem, szkołami oraz innymi placówkami oświatowymi, organizacjami młodzieżowymi zwłaszcza w patriotycznym wychowaniu młodzieży, upamiętnianiu miejsc walki i męczeństwa⁹⁶,

- gromadzenie, katalogowanie, archiwizowanie pamiątek oraz opracowań dotyczących walk o odzyskanie niepodległości oraz ich upowszechnianie⁹⁷,

⁹⁰ Statut Związku Strzeleckiego „Strzelec” OSW, Warszawa 1994 r.

⁹¹ Statut Polskiego Związku Radioorientacji Sportowej, Warszawa 1995 r.

⁹² Statutu Polskiego Związku Motorowego, Warszawa 1995 r.

⁹³ Statut Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP, Warszawa 1998 r.

⁹⁴ Statut Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, Warszawa 1991 r.

⁹⁵ Statut oraz zasady działania Towarzystwa Wiedzy Obronnej, Warszawa 1995 r.

⁹⁶ Statut Związku Kombatanów Rzeczypospolitej Polskiej i Byłych Więźniów Politycznych, Warszawa 1995 r.

⁹⁷ Statut Stowarzyszenia Szarych Szeregów, Warszawa 1996 r.

- kształtowanie postaw obywatelskich i patriotycznych kobiet, dzieci i młodzieży, poprzez upowszechnianie tradycji narodowych, prowadzenie różnorodnych form działalności edukacyjnej⁹⁸,
- organizowanie bibliotek, zbiorów, wystaw i pokazów, szczególnie dla młodzieży⁹⁹.

Różnorodność form działania zależy od rodzaju działalności danej organizacji, dysponowania potencjałem ludzkim i szkoleniowym, bazą i zapleczem technicznym. Im bardziej te formy są urozmaicone, tym większą liczbę osób do siebie przyciągają. Istotny jest sam fakt konstruktywnego i celowego działania oraz posiadania sprawnej organizacji, z którą utożsamia się konkretna grupa ludzi, jest najlepszym sposobem wychowania obywatelskiego. Każda organizacja uczy zachowań powszechnie akceptowanych, podporządkowania, hierarchii, dyscypliny, posłuchu, poszanowania dla ludzi i ich poglądów, a to są wartości uniwersalne, ponadczasowe, pożądane w każdym społeczeństwie. Niestety obronne organizacje pozarządowe często zwracają uwagę na fakt, iż specjalistycznie przygotowana przez nich młodzież nie znajduje odpowiedniego zagospodarowania w poszczególnych rodzajach wojsk, trafiając podczas poboru do jednostek, które zupełnie nie mogą wykorzystać zdobytych przez nich umiejętności (np. pływania do wojsk łączności). Pomimo kilku prób interwencji w tej sprawie, w dalszym ciągu brak jest jasnego i drożnego systemu rekrutacji poborowych do SZ zgodnie z ich kwalifikacjami.

Na uwagę zasługuje zapis w projekcie ustawy „O obowiązku wojskowym i innych powinnościach obywatelskich” przewidujący możliwość refundacji kosztów szkolenia poborowym, którzy przed powołaniem do służby wojskowej zdobyli zawód lub specjalność przydatną w wojsku¹⁰⁰. Jeżeli ustawa wejdzie w życie, stwarza to możliwość wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych do szkolenia przedpoborowych oraz zbudowania kompleksowego systemu szkolenia wojskowego realizowanego przez wyspecjalizowane stowarzyszenia paramilitarne i obronne.

⁹⁸ Statut Stowarzyszenia „Rodzina Wojskowa”, Warszawa 1996 r.

⁹⁹ Statut Związku Oficerów Rezerwy RP, Poznań 1991 r.

¹⁰⁰ G. Nowik, *Edukacja obywatelska w stowarzyszeniach społecznych*, [w:] J. Kunikowski (red.), *Przygotowanie obywatelskie społeczeństwa* pod red. Bellona, Warszawa 2001, s. 192.

4.2.2. Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie powszechnym

W działaniach na rzecz bezpieczeństwa powszechnego obok jednostek państwowych, takich jak np. Państwowa Straż Pożarna, Policja, Pogotowie Ratunkowe, Służby Komunalne itd. uczestniczą również siły społeczne: wyspecjalizowane, odpowiednio wcześniej przygotowane i zorganizowane, w których ratownicy przeważnie nie pobierają za swoją pracę wynagrodzenia. Wszystkich organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony ludności nie sposób wymienić, można dokonać również różnej ich typologii w zależności od przyjętego kryterium. Do najbardziej znanych organizacji należy niewątpliwie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Ochotnicza Straż Pożarna, Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, Polski Związek Krótkofalowców i niezliczony szereg innych organizacji.

Wydarzenia ostatnich lat wykazały po raz kolejny, iż w sytuacji, gdy zawiodą wszelkie struktury organizacyjne, organy administracji rządowej i samorządowej są całkowicie bezradne, to przede wszystkim organizacje pozarządowe oraz spontanicznie zorganizowana ludność biorą na siebie główny ciężar niesienia pomocy osobom będącym w zagrożeniu.

Klasycznym już przykładem takiej sytuacji była powódź w 1997 oraz 2001 roku. Organizacje pozarządowe monitorowały potrzeby ludności w zakresie żywności, wody pitnej, odzieży, leków i materiałów sanitarnych, rozpowszechniły i prowadziły zbiórkę darów na terenie całego kraju, a następnie prowadziły ich dystrybucję. Kilkuosobowe patrole monitorowały wały powodziowe, prowadząc ich obserwację zarówno w dzień jak i w nocy, patrole społeczne strzegły bezpieczeństwa majątku pozostawionego przez ewakuowanych powoźdian, zapobiegano grabieżom sklepów pozostawionych bez należytego zabezpieczenia. „Po wybudowaniu własnych zapór, ludzie szykowali worki dla innych. Po każdym komunikacie o potrzebnych (...) ludziach do pracy pojawiały się dziesiątki ochotników. Tysiące ludzi spędzało noce na wałach przeciwpowodziowych i przy zbudowanych

tamach, czekając na nadejście wody. Kobiety przychodziły do pracujących z kanapkami i kawą”¹⁰¹.

Do organizacji pozarządowych, które szczególnie aktywnie działają na rzecz bezpieczeństwa powszechnego można zaliczyć:

Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP (ZOSP RP), który od ponad 80 lat wspiera Państwową Straż Pożarną w działaniach na rzecz ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska przed pożarami, klęskami żywiołowymi i zagrożeniami ekologicznymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami należącymi do zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony środowiska. Ochotnicze Straże Pożarne działające na terenie całego kraju wykonują zadania jednostek ochrony przeciwpożarowej, a w szczególności gaszenie pożarów, ratownictwo techniczne, w głównej mierze na drogach, ewakuację poszkodowanych lub zagrożonych ludzi oraz zwierząt i mienia. Strażacy-ochotnicy prowadzą również oznakowanie i zabezpieczenie miejsca prowadzenia działań ratowniczych, ogólne zabezpieczenie miejsc przy zdarzeniach z udziałem substancji niebezpiecznych, działania ratownicze na obszarach wodnych, w tym podczas powodzi oraz współpracują z podmiotami zabezpieczającymi lub wspomagającymi działania ratownicze. Siły jednostek OSP są pomocne również podczas usuwania skutków zdarzeń oraz udzielania pomocy socjalnej poszkodowanym. Do zadań prewencyjnych należy informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi, prowadzenie działalności mającej na celu zapobieganie pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z innymi instytucjami i stowarzyszeniami. Część OSP jest integralną częścią Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, obecnie w tym systemie działa 3109 jednostek o najlepszym wyposażeniu i stanie wyszkolenia. Od roku 1999 straże ochotnicze rozpoczęły prowadzenie kursów z zakresu ratownictwa medycznego, co ma niebagatelne znaczenie szczególnie w obszarze wiejskim, w którym statystyki wypadków są bardzo wysokie, a czas przybycia wykwalifikowanych służb medycznych sięga często 45 minut. ZOSP RP współtworzy i opiniuje akty normatywne dotyczące ochrony przeciwpożarowej, rozwija i upowszechnia działalność kulturalną, jest inicjatorem szeregu imprez

¹⁰¹ M. Urbanek, *Forteca z piasku*, „Polityka” z 1997 r., nr 29.

z zakresu sportów pożarniczych. Jest również organizatorem pożarniczego i obronnego wychowania dzieci i młodzieży.

Obecnie ZOSP RP zrzesza 19 tys. jednostek OSP, do których należy około 700 tys. strażaków-ochotników. W jego dyspozycji jest 18 tys. strażnic, około 1000 izb tradycji, 777 orkiestr dętych oraz 614 drużyn sportowych.

Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR) jest specjalistycznym stowarzyszeniem kultury fizycznej o zasięgu ogólnokrajowym. Celem działania WOPR jest organizowanie pomocy oraz ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub narażone są na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na wodach. Realizuje je m.in. poprzez:

- organizowanie wodnej służby ratowniczej,
- współdziałanie z organami administracji rządowej i samorządowej oraz innymi podmiotami zainteresowanymi bezpieczeństwem i porządkiem na wodach oraz ochroną środowiska wodnego,
- udział w akcjach ratowniczych podczas zagrożeń powszechnych, katastrof naturalnych i awarii technicznych na wodach,
- programowanie i prowadzenie profilaktycznej działalności w zakresie bezpieczeństwa na wodach i ochrony środowiska wodnego,
- ujawnianie zagrożeń bezpieczeństwa osób pływających i kąpiących się,
- występowanie do właściwych podmiotów o usunięcie zagrożeń lub wstrzymanie eksploatacji obiektów oraz urządzeń wypoczynkowych, sportowych, rekreacyjnych i turystycznych położonych nad wodą,
- wydawanie ekspertyz i opinii w zakresie bezpieczeństwa wodnego.

Stowarzyszenie zrzesza 60 000 ratowników na terenie całego kraju, od których wyszkolenia zależy powodzenie prowadzonej akcji ratowniczej. Ratownik WOPR nie będąc wykwalifikowanym przedstawicielem służby zdrowia może wykonywać jedynie wstępne zabiegi ratunkowe o charakterze pomocy przedlekarskiej i absolutnie nie może dysponować żadnymi środkami farmakologicznymi. Dlatego od jego umiejętności ratowniczych zależą pierwsze minuty po wyratowaniu ofiary z wody.

WOPR współpracuje m.in. z Policją, Polskim Ratownictwem Okrętowym, Polskim Czerwonym Krzyżem, GOPR, TOPR i innymi.

Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR) jest organizacją ochotniczą działającą na terenie polskich gór. Podstawowym obowiązkiem członków GOPR jest ratowanie zdrowia i życia ludzkiego, wszędzie tam gdzie jest zagrożone, a szczególnie w górach. Zgodnie ze statutem GOPR celem jego działania m.in. jest:

- niesienie pomocy ofiarom wypadków w górach oraz poszukiwanie osób zaginionych w górach,
- zapobieganie i przeciwdziałanie wypadkom górskim i szeroka działalność profilaktyczna,
- ochrona środowiska górskiego.

Cele GOPR realizowane są poprzez organizowanie i prowadzenie służby ratowniczej, tj. zrzeszenie i szkolenie ratowników górskich, wykonywanie działalności ratowniczej, doskonalenie i rozwijanie ratownictwa górskiego, zapewnienie ratownikom górskim właściwych warunków pełnienia służby, współpracę z instytucjami i organizacjami zajmującymi się ratownictwem w kraju i za granicą itd. GOPR prowadzi również działalność zapobiegawczą, tj. kontrolowanie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, udzielanie informacji o aktualnych warunkach w górach, współpracę z organami administracji publicznej oraz innymi podmiotami, zainteresowanymi poprawą bezpieczeństwa w górach.

GOPR zrzesza siedem stacji centralnych: beskidzką, bieszczadzką, karkonoską, krynicką, podhalańską, wałbrzysko-kłodzką i jurajską oraz 18 stacji ratunkowych. Dysponuje nowoczesną bazą środków transportowych, m.in. samochodami terenowymi, skuterami śnieżnymi, wszędolazami itd. Zrzesza około 1200 ratowników-ochotników, z których 60 zatrudnionych jest zawodowo w celu utrzymania ciągłości służby i gotowości alarmowej. Bilans prowadzonej działalności ratowniczej w roku 2002 to 1762 interwencji, 808 akcji ratowniczych, 147 wieloosobowych wypraw ratunkowych i 1106 uratowanych osób oraz 11 wypadków śmiertelnych¹⁰². Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe ściśle współpracuje ze swoim odpowiednikiem w Tatrach – Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym.

Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR) jest najstarszą polską organizacją ochotniczą ratującą życie ludzi w górach. Początki jej działalności sięgają roku 1907, natomiast w roku 1909

¹⁰² www.gopr.onet.pl

oficjalnie zatwierdzono statut TOPR, którego celem działania było i jest niesienie pomocy osobom przebywającym w Tatrach. Obecnie w TOPR działa 280 ratowników, z czego 250 jest ochotnikami. Zostają oni wzywani w nagłych, ekstremalnych przypadkach, ponadto mają swoje stałe dyżury w Zakopanem. Pozostali ratownicy (30 osób) są zatrudnieni na stałe (etatowo) w stowarzyszeniu, pobierając za swoją pracę wynagrodzenie.

Celem działania **Polskiego Czerwonego Krzyża (PCK)** jest zapobieganie cierpieniom ludzkim i łagodzenie ich skutków we wszystkich okolicznościach i w każdym czasie, przy zachowaniu podstawowych zasad międzynarodowego prawa humanitarnego. W programie działania PCK na lata 2002–2010 jednym z przyjętych celów strategicznych jest „pomoc w ratowaniu życia i mienia w przypadku klęski i katastrof, przygotowanie do działania w przypadku klęsk”. Cel ten realizowany jest przez udział PCK w kształtującym się państwowym systemie ratownictwa poprzez:

- wypracowanie modelu uczestnictwa w systemie,
- współpraca z państwowym systemem ratowniczym,
- przygotowanie grup drugiej fazy pomocy humanitarnej ofiarom klęsk i katastrof,
- prowadzenie różnego rodzaju szkoleń na kilku szczeblach,
- budowa systemu działania grup ratownictwa PCK.

Kolejnym zadaniem PCK w ramach omawianego celu strategicznego jest edukacja na temat bezpiecznych zachowań oraz zapobiegania klęskom i katastrofom. Cel ten realizowany jest poprzez:

- występowanie z inicjatywą ustawodawczą,
- programy edukacyjne dla dzieci na wszystkich etapach edukacji,
- szkolenia nie tylko z zakresu pierwszej pomocy, ale także zapobieganiu i reagowaniu na zagrożenia biologiczne i przemysłowe,
- programy współpracy z innymi uczestnikami na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- rozwijanie działalności „Centrów Pierwszej Pomocy”,
- kontynuacja corocznych Mistrzostw Pierwszej Pomocy¹⁰³.

Działacze PCK oczekują, iż przez prowadzenie powyższych działań nastąpi poprawa przygotowania społeczeństwa na wypadek klęsk i katastrof, wzrost skuteczności reagowania na wypadek klęsk i kata-

¹⁰³ www.pck.pl.

strof, wzmocnienie struktur ratowniczych, a także wzrost poziomu wiedzy na tematy bezpiecznych zachowań oraz zapobiegania klęskom i katastrofom wśród ludności oraz postrzeganie PCK jako lidera tego typu działań.

Związek Harcerstwa Polskiego (ZHP) jest stowarzyszeniem skupiającym około 250 000 dziewcząt i chłopców oraz instruktorów. Działa na terenie całego kraju realizując m.in. zadania na rzecz bezpieczeństwa powszechnego, w tym ratownictwa. Naczelnik ZHP zawarł szereg porozumień z komendantami Policji, Państwowej Straży Pożarnej, szefem OC, prezesem Związku Ochotniczych Straży Pożarnych i in. w celu wspólnej realizacji zadań na rzecz ochrony ludności.

Specyficznym testem sprawności organizacyjnej, jak też efektywności prowadzonych działań był masowy udział harcerzy, jednostek harcerskich i harcerskich komend w akcjach ratowniczych i humanitarnych podczas letniej powodzi w 1997 r. Do najbardziej spektakularnych sukcesów z tego okresu należą takie działania jak zapewnienie łączności i wsparcie techniczne służb ratowniczych w zalanym Opolu, przeprowadzone ewakuacje i zabezpieczenia w woj. jeleniogórskim oraz dostarczanie żywności, wody i lekarstw odciętym przez powódź mieszkańcom Wrocławia.

Z kolei w roku 2001 powołana została Harcerska Służba Powodziom, której celem było niesienie pomocy w usuwaniu skutków powodzi w województwach pomorskim, świętokrzyskim, małopolskim i podkarpackim. Harcerze działali zarówno na terenach zniszczonych miejscowości, jak i pomagali bezpośrednio poszkodowanym rodzinom, instytucjom charytatywnym (m.in. PCK, Caritas, Polskiemu Komitetowi Pomocy Społecznej) w zbiórce, segregowaniu, konwojowaniu i dystrybucji transportów z pomocą rzeczową oraz opiekowali się dziećmi i młodzieżą z rodzin poszkodowanych przez powódź¹⁰⁴.

W strukturach ZHP działają ponadto Harcerskie Grupy Ratownicze (HGR) oraz Harcerska Szkoła Ratownictwa (HSR). Misją HGR jest ratowanie ludzi w sytuacjach zagrażających ich życiu i zdrowiu, udzielanie im pierwszej pomocy przedmedycznej w sytuacjach, w których pomoc wyspecjalizowanych jednostek państwowych jest niemożliwa lub niewystarczająca. W ramach HGR działają ponadto

¹⁰⁴ www.archiwum.zhp.org.pl/powódź/raport/.

Grupy Szybkiego Reagowania, które są mobilne 24 godziny na dobę przez cały rok. Natomiast celem działania Harcerskiej Szkoły Ratownictwa jest propagowanie i unifikacja wiedzy oraz umiejętności harcerzy w zakresie ratownictwa.

Jak bardzo przydatne są umiejętności harcerzy w zakresie ratowania życia ludzi świadczy jeden z licznych przykładów ich czynnego udziału w katastrofie drogowej: „Byliśmy pierwszymi ratownikami na miejscu zdarzenia. Przystąpiliśmy do akcji nie zważając na głosy gapiów: „nie ruszaj”, „nie wyciągaj go”, „nie dotykaj”. Przykro było patrzeć na postawę otaczającej nas „widowni”. (...) Oceną dla nas był fakt, że po przyjeździe służb ratowniczych nikt nas nie przegonił z miejsca zdarzenia, a wręcz odwrotnie – proszono nas o pozostanie do końca akcji ratowniczej”.

Przykładów bezcennego wprost udziału organizacji pozarządowych w działaniach na rzecz ochrony ludności można mnożyć bez końca. Regułą stało się, iż w terenie trudnym (specyficznym) takim jak góry, woda, jaskinie, grotty itd. to przede wszystkim ratownicy społeczni udzielają pomocy poszkodowanym. Natomiast w sytuacji katastrofy czy klęski żywiołowej bazowanie tylko na jednej lub kilku służbie ratowniczej jest zawodne, ponieważ w zależności od rozmiaru, natężenia oraz dotkliwości zagrożenia, istnieje potrzeba uruchomienia wszystkich dostępnych sił ratowniczych, w tym społecznych. Na szczęście znaczenie organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie powszechnym stopniowo zaczyna być dostrzegane, zarówno przez organa administracji publicznej, jak i państwowe służby ratownicze, co owocuje licznymi porozumieniami o współpracy oraz doskonaleniem form współdziałania. Za takimi rozwiązaniami przemawiają zarówno względy ekonomiczne (sam fakt ochotniczej pracy ratowników w organizacjach pozarządowych) jak i możliwość wykorzystania ogromnego potencjału drzemiącego w zrzeczeniach ludzi dobrej woli.

4.2.3. Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie publicznym

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jednym z podstawowych zadań jakie przyjęło na siebie państwo. W celu realizacji tego obowiązku powołano szereg struktur organizacyjnych i instytucji prawnych, których statutowym zadaniem jest zapewnienie

bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednym z głównych podmiotów w tym zakresie jest oczywiście Policja, do której ustawowych zadań należy m.in. „ochrona życia i zdrowia obywateli oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra oraz ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz środkach komunikacji publicznej i ruchu drogowego”¹⁰⁵. Wbrew potocznie przyjętym opiniom Policja i wymiar sprawiedliwości nie są jednak jedynymi organami odpowiedzialnymi za tą dziedziną bezpieczeństwa narodowego. W świetle obowiązujących przepisów prawa podmiotami realizującymi zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego są Policja, straż gminne, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa oraz tzw. policje administracyjne – straż i inspekcje, którym z mocy prawa przypisano pewne uprawnienia kontrolne i egzekucyjne¹⁰⁶. Jednakże coraz częściej w działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego włączają się również obywatele, ponieważ to oni najczęściej są ofiarami działalności przestępczej, szczególnie pospolitej przestępczości kryminalnej. Zgodnie z zasadą pomocniczości, to właśnie obywatele w coraz większym stopniu przejmują współodpowiedzialność za los własny, rodziny i otoczenia. Każdy obywatel, poprzez aktywność samorządu i organizacji pozarządowych – wspierać powinien działania organów państwa na rzecz porządku publicznego, czego efektem będzie poprawa poczucia bezpieczeństwa zarówno personalnego, publicznego, jak i narodowego.

W państwach demokracji zachodnich praktyki włączania obywateli do działań na rzecz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego sięgają lat 70. i 80. W Wielkiej Brytanii, w okresie gwałtownego wzrostu przestępczości, rząd wydał specjalne polecenie współdziałania różnych instytucji z policją w celu skutecznego zapobiegania przestępczości. Wymierne korzyści przyniosła współpraca policji z organizacjami pozarządowymi, które szeroko włączyły się do działań, szczególnie przeciwko przestępczości pospolitej. Jak obliczono, gdyby nie aktywność trzeciego sektora m.in. na rzecz bezpieczeństwa, podatki płacone przez obywateli brytyjskich musiałyby wzrosnąć

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, DzU z 2000 r., nr 101, poz. 1092.

¹⁰⁶ Zob. W. Kitler, *Obrona...*, op. cit., s. 325.

o 12%. Z kolei w Stanach Zjednoczonych bardzo popularna jest działalność tzw. „straży sąsiedzkich”, których uprawnienia zezwalają na legitymowanie oraz doprowadzanie osób naruszających porządek publiczny. Szczególne zadania przypisane są strażom sąsiedzkim w czasie zdarzeń katastrofalnych, np. pożary, powodzie itd. Dbają wtedy o porządek na miejscu zdarzenia, przeciwdziałają niszczeniu, dewastowaniu oraz kradzieży mienia publicznego oraz dobytku pozostawionego przez ludzi¹⁰⁷. Teren działania straży sąsiedzkich pokrywa się najczęściej z osiedlem, dzielnicą, czy najbliższym otoczeniem, dzięki czemu członkowie straży znają zarówno obszar po którym się poruszają, jak i jego mieszkańców. Sami również nie pozostają anonimowi, stanowiąc autorytet lokalnego lidera w danym środowisku.

W Polsce w ostatnim okresie pojawiło się również wiele inicjatyw na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jedną z nich jest przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 28 sierpnia 2002 programem poprawy bezpieczeństwa obywateli „Bezpieczna Polska”, który przewiduje wzrost aktywności obywatelskiej w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa własnego i środowiska zamieszkania. W programie czytamy, iż: „Na poziomie lokalnym istotną rolę w zapobieganiu przestępczości odgrywać będą samorządy, organizacje pozarządowe i inne instytucje społeczeństwa obywatelskiego”.

Aktywność państwa i społeczeństwa w tym przypadku powinna oznaczać:

1. wychowanie młodzieży i powszechna jej edukacja na rzecz bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza kształtowanie postaw społecznych jednoznacznie negujących przestępstwo,

2. propagowanie we współpracy z firmami ochrony osób i mienia oraz ubezpieczycielami rozwiązań technicznych, zmniejszających ryzyko stania się ofiarą przestępstwa,

3. popularyzowanie i prowadzenie kursów samoobrony, ze szczególnie bogatą ofertą dla kobiet oraz propagowanie bezpiecznych zachowań,

4. tworzenie różnych form organizowania się lokalności społecznych, w tym Straży Obywatelskich,

¹⁰⁷ J. Marczak (kier. naukowy), *Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego*, AON, Warszawa 2000, s. 98–99.

5. stworzenie warunków do bezpiecznego poruszania się po drogach oraz konsekwencje karne – we współpracy z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości – sprawców przestępstw i wykroczeń drogowych,

6. stosowanie przez organa wymuszające przestrzeganie prawa skutecznych środków przeciw przestępcom i naruszającym prawo,

7. stworzenie i kontynuowanie programów terapeutycznych dla osób uzależnionych oraz warunków powrotu do normalnego życia dla osób, które weszły w konflikt z prawem, a wyrażają gotowość zerwania z dotychczasowym procederem¹⁰⁸.

Wdrożenie programu „Bezpieczna Polska” w życie wymaga zmian w obowiązujących przepisach prawnych oraz wprowadzenia nowych uregulowań w tym zakresie. Zmian należy oczekiwać przede wszystkim w poszerzeniu prawa do obrony koniecznej, prawa do posiadania broni do obrony własnej oraz ochrony swego domostwa, a także powszechniejszego stosowania instytucji świadka incognito. Natomiast nowością, przygotowywaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji są regulacje dotyczące tworzenia i funkcjonowania Straży Obywatelskich oraz zakresu ich uprawnień i warunków współpracy z organami ścigania. Pozostaje mieć nadzieję, iż zmiany te zostaną wprowadzone w życie bez zbędnej zwłoki.

Tymczasem społeczeństwo nie czekając na zachęty ze strony państwa, samo podjęło inicjatywy mające na celu poprawę bezpieczeństwa i porządku publicznego, zgodnie z zasadą „obywatelu – broń się sam”. Szeroko zostały rozpropagowane akcje prowadzone w miastach pod hasłem „Bezpieczne Miasto”. Mottem działania inicjatorów tego programu było hasło: „To co najbardziej potrzebne jest ludziom złym, to bierność dobrych”. W ramach programu powstało szereg zespołów roboczych realizujących zadania w zakresie bezpieczny dom, osiedle, parking, bezpieczna szkoła, bezpieczna droga, bezpieczny biznes. Realizacja programu polegała m.in. na spotkaniach z mieszkańcami osiedli, dzielnic, uczniami szkół itd. na których propagowano ideę „sąsiedzkiego czuwania”, technicznego zabezpieczania domostw, rozważano możliwości organizacji czasu wolnego dla młodzieży. Miastami, w których realizowane były wymienione projekty, były m.in. Kielce i Siedlce. Dzięki współpracy policji, straży miejskiej,

¹⁰⁸ www.mswia.gov.pl/bezp.polska.program.

śłużb komunalnych, zorganizowanych obywateli zanotowano 10% spadek przestępstw pospolitych, a kradzieże samochodów ograniczono o połowę¹⁰⁹. Podobnych inicjatyw obywatelskich jak w województwie świętokrzyskim można przytoczyć wiele. W województwie pomorskim działa „Fundacja Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego” gromadząca fundusze na potrzeby podnoszenia poziomu porządku publicznego, ochrony mienia, ochrony praw człowieka oraz ochronę mniejszości narodowych. Z kolei w województwie małopolskim stowarzyszenie „Instytut Bezpieczeństwa Publicznego” dąży do przygotowania programu reform struktur odpowiadających za bezpieczeństwo państwa i społeczeństwa, natomiast stowarzyszenie „Bezpieczna Małopolska” podejmuje działania na rzecz ograniczenia przestępstw przeciw życiu, zdrowiu i mieniu mieszkańców. Małopolskie Stowarzyszenie „Katon” udziela pomocy i wsparcia ofiarom przestępstw oraz przeciwdziałaniem patologiom w życiu społecznym. Na terenie województwa lubuskiego działania w omawianym zakresie podejmują cztery organizacje pozarządowe, w tym Fundacja „Contra Crimen” stawiająca sobie za cel ograniczenie i zapobieganie przestępczości, poprawę stanu bezpieczeństwa obywateli, edukację prawną społeczeństwa, dążenie do wzrostu wykrywalności sprawców przestępstw.

Z kolei stowarzyszenie „Wspólniej Bezpieczniej” powstałe z inicjatywy Komendy Powiatowej Policji w Żaganiu dąży do zaangażowania i wzrostu aktywności mieszkańców powiatu na rzecz wspólnej pracy w zakresie poprawy bezpieczeństwa publicznego, zwalczania i zapobiegania zjawiskom patologicznym i kryminogennym. W województwie lubelskim zostały założone organizacje pozarządowe, których członkami są osoby sprawujące władzę w powiatach oraz funkcjonariusze policji, straży miejskich, straży pożarnych oraz działacze społeczni. Od roku 2000 funkcjonuje stowarzyszenie „Bezpieczny Powiat Świdnicki” dążące do zintegrowania działań oraz ścisłej współpracy pomiędzy wszystkimi podmiotami mającymi wpływ na bezpieczeństwo mieszkańców, rozpoznawanie i gromadzenie danych o miejscach i okolicznościach sprzyjających popełnianiu przestępstw, rozpoznawaniu zjawisk patologicznych wśród dzieci i młodzieży. Podobne stowarzyszenie „Bezpieczny Powiat Kraśnicki” skupia około

¹⁰⁹ *Moda na bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita” z 21.03.1996 r. oraz www.siedlce.um.gov.pl.

100 osób zaangażowanych w poprawę bezpieczeństwa na swoim terenie oraz stowarzyszenie „Bezpieczny Powiat Hrubieszowski”, kierujący się podobnymi celami działania. Na terenie województwa podlaskiego wyróżniającą się organizacją jest fundacja „Kordis”, która udziela wsparcia finansowego, psychologicznego i moralnego dzieciom i młodzieży ze środowisk zagrożonych patologią społeczną, prowadzi dla nich świetlice, organizuje wypoczynek i wolny czas. W województwie mazowieckim z inicjatywy społecznej zrealizowano trzy filmy dydaktyczne (sfinansowane przez gminę Warszawa-Centrum) dotyczące bezpiecznego zachowania się na drogach, w miejscu zamieszkania oraz podstawowych technik samoobrony. Filmy te nieodpłatnie zostały przekazane do wszystkich gminnych szkół podstawowych. Natomiast w gminie Zawidz (pow. Sierpc) prawdziwym problemem stały się drobne kradzieże, szczególnie zwierząt, podpalenia i włamania. Dlatego z inicjatywy mieszkańców gminy utworzono tzw. „warty społeczne”, które patrolowały najbardziej zagrożone rejony. Dzięki telefonom komórkowym zakupionym z funduszy zarządu gminy, warty społeczne bezpośrednio łączyły się z policją i informowały o zaobserwowanych zdarzeniach. W ten sposób praktycznie całkowicie wyeliminowano na tym obszarze wszelkie kradzieże i inne negatywne zdarzenia¹¹⁰.

Przytoczone przykłady działalności organizacji pozarządowych na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego dotyczą lokalnych inicjatyw społecznych – stowarzyszeń i fundacji, które w omawianej problematyce niejako się wyspecjalizowały. Oprócz nich istnieje cała sieć organizacji ogólnokrajowych, dla których działalność na rzecz bezpieczeństwa publicznego jest tylko jednym z celów zapisanych w statutach. Do takich organizacji należą: Polski Czerwony Krzyż, Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, Ochotnicza Straż Pożarna, Polski Związek Łowiecki, Polski Związek Motorowy, Liga Ochrony Przyrody, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. Godnym propagowania jest inicjatywa WOPR-u, które podjęło próbę resocjalizacji młodzieży, mającej na swoim koncie

¹¹⁰ Opr. na podst. *Raportu w sprawie współpracy rządowej administracji wojewódzkiej, samorządowej i organizacji pozarządowych na rzecz porządku publicznego*, Departament Porządku Publicznego MSWiA, Warszawa 2002.

konflikt z prawem poprzez zainteresowanie jej problemem ratownictwa i aktywne włączenie w działanie stowarzyszenia.

Nie należy również zapominać o działalności kościołów i innych związków wyznaniowych na rzecz bezpieczeństwa publicznego, szczególnie w dziedzinie profilaktyki oraz pracy w środowiskach najbardziej narażonych na patologie społeczne.

Analiza działalności organizacji pozarządowych w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego pozwala wnioskować, iż tych stowarzyszeń i fundacji, które za jedyny cel działania postawiły sobie aktywność w tym zakresie jest stosunkowo niewiele. Ale jednocześnie działają one prężnie i dynamicznie, przejawiając różne, często niekonwencjonalne inicjatywy na rzecz poprawy poziomu bezpieczeństwa publicznego, zarówno poprzez działalność profilaktyczną, edukacyjną, wsparcie finansowe oraz psychologiczne ofiar przestępstw, do angażowania sprawców przestępstw w działalność na rzecz pożytku społecznego. Niezmiernie godne naśladowania są inicjatywy podejmowane na szczeblu powiatu. Mowa tu o zakładanych stowarzyszeniach o nawie „Bezpieczny powiat”, które skupiają w swych szeregach przedstawicieli lokalnych władz, służb, inspekcji, oświaty, Kościoła, wspólnot mieszkaniowych, organizacji sportowych oraz samych obywateli, jednym słowem wszystkich, którzy dążą do poprawy sytuacji na terenie swojego powiatu. Te swoistego rodzaju „fora na rzecz bezpieczeństwa” tworzą programy antyprzestępcze z którymi docierają do wszystkich środowisk danego regionu, tworzą consensus społeczny na rzecz bezpieczeństwa, porządku publicznego, a równocześnie ich działanie nie jest kosztowne, ponieważ większość członków działa społecznie.

4.2.4. Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie społecznym

Zagrożenia społeczne, takie jak bezrobocie, ubóstwo, bezdomność, narkomania, alkoholizm, godzą bezpośrednio w sam naród i jego biologiczne i egzystencjalne podstawy istnienia, stanowią także realne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa¹¹¹. Powodują dysfunkcję całych grup społecznych, które zaczynają egzystować na marginesie ży-

¹¹¹ Zob. szerzej A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne*, Zeszyty Naukowe AON, nr 3-4 z 2002, s. 266.

cia społecznego. Zagrożone społeczności nie tylko nie mogą podolać prawom i obowiązkom wynikającym z bycia obywatelem RP, ale przede wszystkim nie wypełniają podstawowych obowiązków rodzicielskich i wychowawczych w stosunku do swoich dzieci, tym samym rozszerzając zjawiska patologiczne na coraz to młodsze pokolenia.

O tym, iż zagrożenia społeczne zaczynają dominować w III RP świadczy przede wszystkim fakt, iż ponad 87% Polaków obawia się utraty pracy, pogorszenia warunków materialnych (30% badanych) oraz sytuacji zdrowotnej (18% badanych). Coraz większym zagrożeniem dla Polaków jest przestępczość oraz problem młodych ludzi pozostających bez stałego zajęcia¹¹². Negatywny jest również fakt, iż dla co najmniej 10 mln Polaków główną podstawę egzystencji stanowią świadczenia socjalne, które muszą wystarczyć na zaspokojenie potrzeb nierzadko licznej rodziny.

Celem polityki społecznej jest zatem kreowanie „dobra” społecznego, a więc urzeczywistnianie sprawiedliwości społecznej oraz likwidacja „zła” społecznego, czyli usuwanie i łagodzenie kwestii społecznych.

Podmiotami polityki społecznej jest przede wszystkim państwo oraz jego organy i instytucje, podmioty ponadpaństwowe, podmioty niepaństwowe, a także siły społeczne. W hierarchii tych podmiotów najistotniejszą rolę odgrywa państwo. Obejmuje ono bowiem całą ludność kraju, ma możliwość mobilizowania różnych sił i zasobów poprzez prawo i przymus. Państwo również formułuje generalne cele, wartości i zasady polityki społecznej, umożliwia redystrybucję dochodów poprzez świadczenia socjalne, tworzy bazę materiałową, organizacyjną i kadrową do realizacji celów polityki społecznej.

Ze względu na to, że niektóre kwestie społeczne swym zasięgiem znacznie wychodzą poza obszar danego państwa, można mówić również o podmiotach ponadpaństwowych, biorących udział w kreowaniu polityki społecznej na forum europejskim czy międzynarodowym. Przykładem takich organizacji jest Komisja Europejska, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, ONZ, Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP).

¹¹² Badania OBOP na zlecenie „Rzeczpospolitej”, [w:] „Newsweek” z 4.08.2002 r.

W zakresie polityki społecznej działają również niepaństwowe podmioty, których zadaniem jest wszechstronne uzupełnianie działań państwa na rzecz jednostek i grup socjalnie najsłabszych. Do tych podmiotów zaliczamy wszelkie dobrowolne zrzeszenia, formalne lub nieformalne. Są to przede wszystkim stowarzyszenia, ruchy społeczne, związki zawodowe, kościoły i związki wyznaniowe. Zajmują się one bezpośrednio zaspokajaniem określonych potrzeb społecznych, są forum artykulacji interesów i potrzeb różnych grup społeczeństwa, uczestniczą w procesie podejmowania decyzji w zakresie polityki społecznej poprzez współpracę lub protest. Podmioty niepaństwowe przyczyniają się w zakresie polityki społecznej przede wszystkim do:

- tworzenia nowych miejsc pracy;
- aktywizacji postaw obywatelskich;
- natychmiastowego zaspokajania podstawowych potrzeb egzystencjalnych;
- wspierania interesów obywateli w wielu instytucjach i organach.

Z kolei siły społeczne to ludzie którzy świadczą usługi społeczne i decydują o przyznaniu dóbr ekonomicznych potrzebującym, którzy stanowią i stosują prawo, wychowują, uczą i radzą, czyli cały kapitał ludzki danego państwa. Jest on szczególnie doceniany w tych dziedzinach życia społecznego, w których podmiotem działania jest żywy organizm państwa, a więc jego obywatele. Do kapitału ludzkiego zalicza się zatem i tych którzy decydują o kierunkach polityki społecznej (polityków, parlamentarzystów, samorządowców), jak i tych którzy świadczą profesjonalne usługi dla konkretnych ludzi – są to tzw. służby społeczne. Do nich zaliczymy nauczycieli, resocjalizatorów, lekarzy, pielęgniarzy, inspektorów pracy, pracowników socjalnych, a także w szczególnych przypadkach policjantów, sędziów i kuratorów. Nieocenionym, chociaż stosunkowo mało wykorzystywanym potencjałem społecznym są wolontariusze, a więc ci, którzy poprzestając na symbolicznej zapłacie realizują jakże społecznie potrzebne zadania, często wśród najbardziej zaniedbanych grup społecznych.

Wśród organizacji pozarządowych najbardziej aktywne to organizacje wyznaniowe typu CARITAS, czy Towarzystwo Pomocy im. Brata Alberta, humanitarne np. Polski Czerwony Krzyż, Polska Akcja Humanitarna, oraz pomocowe np. Polski Komitet Pomocy Społecznej, Stowarzyszenie MONAR-MARKOT.

CARITAS jest katolicką organizacją o charakterze dobroczynnym, powołaną w Polsce w latach dwudziestych w celu skoordynowania akcji charytatywnej. CARITAS realizuje inicjatywy dotyczące: systematycznej i metodycznej działalności osób duchownych i świeckich, analizy przyczyn ludzkiej biedy, zakresu jej występowania, programów i środków zmniejszających jej dolegliwość (i prowadzących do jej usunięcia), organizowanie nadzwyczajnych akcji pomocy na rzecz ofiar klęsk żywiołowych, wojny, epidemii.

CARITAS organizuje i prowadzi między innymi:

- jadłodajnie dla ubogich, schroniska dla bezdomnych, świetlice dla dzieci, domy dla samotnych matek,
- domy dla dzieci upośledzonych umysłowo,
- wypoczynek dla dzieci ubogich,
- ośrodki pomocy dla dzieci i rodzin przeżywających kryzys, osób starszych lub chorych.

CARITAS skupia około 500 tys. wolontariuszy niosących bezinteresowną pomoc potrzebującym.

Towarzystwo Pomocy im. Brata Alberta zajmuje się głównie działalnością na rzecz osób bezdomnych oraz niedostosowanych społecznie, a także osób chorych psychicznie, które stanowią 10% mieszkańców schronisk. Dotacje państwowe pokrywają 50% całkowitych kosztów funkcjonowania towarzystwa.

Działalność **Polskiego Czerwonego Krzyża** w zakresie pomocy społecznej sprowadza się do:

- działalności opiekuńczej i udzielania pomocy potrzebującym,
- propagowania honorowego krwiodawstwa i pozyskiwanie krwiodawców,
- szerzenie oświaty zdrowotnej (w tym profilaktyka AIDS),
- szkolenie ludności w zakresie udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej,
- prowadzenie Biura Informacji i Poszukiwań, które ewidencjonuje straty wojenne w ludziach i zajmuje się poszukiwaniem zaginionych,
- upowszechnianie ideałów Czerwonego Krzyża, jego podstawowych zasad i międzynarodowego prawa humanitarnego.

PCK liczy w Polsce prawie 5 mln członków, wraz z 73 stowarzyszeniami z innych państw należy do Ligi Stowarzyszeń Czerwonych Krzyży. Należą do niej również Czerwone Półksiężycy (w krajach

muzułmańskich) oraz stowarzyszenie Czerwonego Lwa i Słońca w Iranie.

Misją **Polskiej Akcji Humanitarnej** jest dostarczanie pomocy ofiarom wojen i kataklizmów za granicą i w Polsce, a także trafiającym do naszego kraju uchodźców. Główne cele działania Polskiej Akcji Humanitarnej to:

- udzielanie pomocy humanitarnej w krajach byłej Jugosławii, Czeczenii, Kazachstanie i na Litwie,
- propagowanie w szkołach idei humanitaryzmu i tolerancji w ramach programu „Edukacja Humanitarna”,
- prowadzenie Centrum Pomocy Uchodźcom, świadczenie pomocy socjalnej,
- udzielanie informacji prawnych,
- pomoc w załatwianiu formalności w urzędach,
- prowadzenie domu dla bezdomnych,
- organizowanie akcji pomocy w Polsce dla powodzian, dożywianie dzieci itd.

Polski Komitet Pomocy Społecznej (PKPS) jest stowarzyszeniem ludzi, którzy chcą nieść pomoc potrzebującym. PKPS posiada fundusze powstałe ze składek członkowskich oraz darów od ludzi, instytucji i zakładów pracy. Oprócz pomocy materialnej, tj. żywności i odzieży, stowarzyszenie świadczy też pomoc domową dla osób niedołączonych, starszych, chorych, którzy bez takiego wsparcia nie mogliby normalnie funkcjonować. Stowarzyszenie aktywnie działa wśród osób, które zostały zwolnione z zakładów karnych, pomaga im oraz ich rodzinom w przystosowaniu się do nowych warunków życia. Z inicjatywy komitetu na dworcach PKP i PKS montowane są tablice informujące o noclegowniach dla bezdomnych, schroniskach, stołówkach i świetlicach, w których można znaleźć pomoc.

Młodzieżowy Ruch na rzecz Przeciwdziałania Narkomani „MONAR” zarejestrowany został w 1981 r. jako pierwsze w Polsce stowarzyszenie działające na rzecz przeciwdziałania narkomanii, pomocy osobom uzależnionym oraz resocjalizacji. W ciągu kilkunastu lat działania MONAR dopracował się całej sieci placówek, które prowadzą kompleksową obsługę pacjentów, poczynając od dostępu do skupisk osób uzależnionych, udzielania im pomocy socjalnej, motywowania do podejmowania leczenia, działań z zakresu ograniczania szkód, poprzez opiekę diagnostyczno-ambulatoryjną, następnie leczenie

nie i rehabilitację. W ciągu ostatnich czterech lat powstało 37 domów MONARU, w których poza opieką socjalną, medyczną i pracą prowadzi się szereg różnych form terapii dla ponad 3000 pacjentów.

Poza działaniami prewencyjnymi wszystkie palcówki MONARU prowadzą działalność profilaktyczną w społecznościach lokalnych, poczynając od spotkań z młodzieżą w szkołach, po „święta dla najuboższych”, dni dzielenia się czy warsztaty sztuki. Inicjatywy na rzecz osób uzależnionych są zróżnicowane w zależności od środowisk, do których są kierowane. Do najbardziej efektywnych należą:

- grupy terapeutów ulicznych (16 grup na terenie kraju), które działają w dużych skupiskach narkomanów, prowadząc wymianę igieł, strzykawek, rozpowszechniając informacje o możliwościach leczenia, uzyskania pomocy, sposobach unikania zakażeń,

- ruchomy punkt konsultacyjny „Profibus”, czyli autobus wyposażony w sprzęt umożliwiający udzielanie pierwszej pomocy medycznej,

- pogotowie MONAR – będąca w ciągłym ruchu karetka wyposażona w sprzęt medyczny wraz z obsługą, penetrująca miejsca spotkań narkomanów oraz bezdomnych na terenie Warszawy, niosąca pomoc w nagłych przypadkach,

- noclegownia „Przytulisko” dysponująca 30 miejscami noclegowymi, oferująca ciepłe posiłki, kąpiel, zmianę odzieży oraz nocleg.

Wszystkie działania MONAR-u realizowane są w oparciu o 250 osobowy zespół pracowników na terenie całego kraju oraz rzeszę wolontariuszy, często byłych narkomanów, którzy dzięki stowarzyszeniu wyszli z nałogu. Bliźniaczym stowarzyszeniem MONAR-u jest MARKOT, który prowadzi 27 poradni dla bezdomnych, dwa hospicja, jeden szpital oraz szereg noclegowni, w których jest miejsce dla ponad 200 tys. osób bezdomnych.

Zagrożenia społeczne są jednymi z najgroźniejszych zagrożeń jakie w XXI wieku dotyczą społeczeństwo polskie. Wymagają szybkiego i skutecznego przeciwdziałania, nie tylko w zakresie usuwania skutków, ale przede wszystkim profilaktyki. Państwo nie jest w stanie samo reagować na patologie społeczne, zarówno ze względu na rozmiar zjawiska, jak i koszty finansowe. Dlatego włączenie organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa społecznego jest wprost niezbędne i konieczne, jeżeli nastąpić ma poprawa w tym zakresie. Już teraz organizacje pozarządowe realizują szereg świadczeń na rzecz opieki społecznej, wspomagając najbardziej potrzebujących

w różnoraki sposób. Zgodnie bowiem z zasadą „gdzie państwo nie może, tam społeczeństwo musi” organizacje docierają do najbardziej patologicznych środowisk, czuwając nad tym, aby choroby społeczne nie opanowały całego organizmu społecznego jakim jest naród.

4.2.5. Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie ekologicznym

Pozarządowe organizacje ekologiczne to organizacje, których przynajmniej jeden cel związany jest z działaniem na rzecz ochrony środowiska. Cel ten musi jasno wynikać ze statutu, regulaminu lub innego formalnie zaakceptowanego dokumentu, na podstawie którego działa dana organizacja¹¹³. Pod względem organizacyjnym istnieje ogromna różnorodność form organizacji ekologicznych. Mogą to być zarówno stowarzyszenia zarejestrowane, stowarzyszenia zwykłe, fundacje lub nieformalne grupy obywateli działające na rzecz ochrony środowiska bez struktur organizacyjnych. Te ostatnie tworzą często społeczne komitety protestacyjne działające na małym terenie, ograniczonym zazwyczaj do jednego miasta, dzielnicy lub wsi, walczące o powstrzymanie inwestycji, która zagraża lub może zagrozić środowisku naturalnemu w ich miejscu zamieszkania. Jeżeli chodzi o zasięg działania organizacji ekologicznych to przeważają małe organizacje o zasięgu lokalnym i regionalnym. Jedynie nieliczne organizacje mają rozbudowane struktury na terenie całego kraju, są to np.: Liga Ochrony Przyrody, Polski Klub Ekologiczny, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków oraz Federacja Zielonych.

Dokonując podziału organizacji ekologicznych pod względem ich działalności merytorycznej można wyróżnić:

- organizacje zajmujące się ochroną przyrody, np. Liga Ochrony Przyrody, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody „Salamandra”,
- organizacje edukacyjne, np. Regionalne Centra Edukacji Ekologicznej, Fundacja Wolne Inicjatywy Obywatelskie,
- organizacje specjalistyczne i eksperckie, np. Stowarzyszenie Nauczycieli Przedmiotów Przyrodniczych, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska,

¹¹³ *Prawo w ochronie środowiska*, www.raster.silesianet.pl.

- organizacje nurtu „ekologii głębokiej”, np. Pracownia Architektury Żywej, Fundacja Ekologicznej Alternatywy,
- organizacje broniące praw zwierząt i ruch wegetariański, np. Front Wyzwolenia Zwierząt, Wspólnota Wszystkich Istot, Ruch Promocji Wegetarianizmu,
- organizacje młodzieżowe, np. organizacje studenckie, szkolne, harcerskie: Międzywydziałowe Koło Naukowe Studentów „Terra”, Harcerski Ruch Ochrony Środowiska ZHR,
- grupy paraartystyczne i artystyczne, np. Centrum Sztuki Współczesnej, Orkiestra „Na Zdrowie”,
- środowiska religijne i parareligijne, np. Franciszkański Ruch Ekologiczny, Centrum Ekologiczno-Rekolekcyjne¹¹⁴.

W ostatnich latach zaznaczył się nowy podział wśród organizacji ekologicznych na te, które współpracują z rządem i z nim niewspółpracujące. Podział ten związany jest przede wszystkim z polityką ekologiczną jaką prowadzi państwo w obszarze ekologii i ochrony środowiska, a w związku z tym często ostrych protestach organizacji ekologicznych w stosunku do pewnych projektów rządowych, dotyczących np. budowy autostrad, ścieżek rowerowych, czy poszerzania parków narodowych.

Pozarządowe organizacje ekologiczne przyjmują w swoich statutach różne cele działania na rzecz bezpieczeństwa ekologicznego. Do najczęściej realizowanych należą:

1. Uświadamianie problemów ekologicznych społeczeństwu i edukacja ekologiczna w różnych środowiskach społecznych i zawodowych. Działalność ta obejmuje zarówno informowanie społeczeństwa o zagrożeniach i problemach ekologicznych, propagowanie nowych wzorców życia, pracy, odpoczynku itd.

2. Konkretnie działania w sferze ochrony i kształtowania środowiska oraz przyrody. Działalność ta prowadzona jest zarówno poprzez wywieranie nacisku na tych, którzy przyczyniają się do zanieczyszczania środowiska lub powodują jego zagrożenie, jak i poprzez likwidowanie negatywnych skutków działania innych podmiotów.

¹¹⁴ Podział dokonany na podstawie raportu Towarzystwa Naukowego Prawa Ochrony Środowiska *Współpraca pomiędzy Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa a pozarządowymi organizacjami ekologicznymi*, Wrocław 1997, www.mos.gov.pl/poe/.

3. Wywieranie nacisku na decydentów w celu skłonienia ich do podjęcia konkretnych działań zmierzających do poprawy jakości środowiska, lub zmianę podjętych decyzji, które zdaniem organizacji zagrażają środowisku.

4. Tworzenie nowych koncepcji rozwoju gospodarczego i społecznego, nowych zasad rozwiązywania problemów, formułowanie nowych idei w dziedzinie bezpieczeństwa ekologicznego.

5. Dążenie do zmiany stosunku człowieka do przyrody oraz zmiana postrzegania problemów bezpieczeństwa ekologicznego.

Szacuje się, iż w Polsce działa około 600 organizacji ekologicznych o różnej strukturze, zasięgu oraz zmiennej liczbie członków. Organizacją o najdłuższej tradycji działania jest Liga Ochrony Przyrody. W zakresie jej działania na rzecz środowiska naturalnego i jego ochrony, można wyróżnić kształtowanie właściwego stosunku do środowiska przyrodniczego, upowszechnianie kultury i etyki ekologicznej, upowszechnianie wiedzy o przyrodzie i jej ochronie, prowadzenie edukacji środowiskowej. Liga organizuje i prowadzi seminaria, warsztaty, sympozja, obozy, kolonie, zielone szkoły, inicjuje i organizuje prace społecznie użyteczne, takie jak zalesianie, zadrzewianie, budowę terenów zieleni oraz walczy z przejawami niszczenia lub uszkodzania obiektów chronionej przyrody.

Polski Klub Ekologiczny za cel swojego działania postawił sobie realizację idei ekorozwoju oraz systematyczną poprawę środowiska przyrodniczego. W swoich szeregach skupia grono profesjonalistów, którzy poprzez swoje działania i interwencje wpływają na regulacje prawne i decyzje władz. Polski Klub Ekologiczny był inicjatorem powołania i koordynuje działania Koalicji na Rzecz Ratowania Przyrody i Krajobrazu Karpat – Ratujmy Karpaty. Ważnym aspektem działalności tej organizacji jest edukacja ekologiczna dzieci i młodzieży.

Na terenie kraju działa również sieć Regionalnych Centrów Edukacji Ekologicznej (RCEE). Celem działania sieci jest inicjowanie, koordynowanie i prowadzenie edukacji ekologicznej oraz podejmowanie różnorodnych działań zmierzających do podniesienia stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa oraz zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska, w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa ekologicznego. RCEE prowadzą m.in. szkolenia, konferencje, seminaria oraz programy ekologiczne dla różnych grup społecznych.

Szereg pozarządowych organizacji ekologicznych wyspecjalizowało się w działalności na rzecz konkretnego aspektu ochrony środowiska. Przykładem takiej organizacji jest Fundacja „Polska Unia Gospodarki Odpadami”. Statutowym celem działania tej fundacji jest prowadzenie kampanii na rzecz ograniczenia ilości odpadów, gospodarcze ich wykorzystanie oraz udzielanie pomocy podmiotom działającym w tym zakresie. Fundacja organizuje konferencje, seminaria, szkolenia, prowadzi działalność wydawniczą, informacyjną oraz edukacyjną.

Organizacje ekologiczne zawiązały również związek stowarzyszeń – Polska Zielona Sieć, działający na rzecz społecznego udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska i dostępu do informacji o środowisku.

W ostatnich latach, ze względu na zauważalne, zarówno przez społeczeństwo jak i inne organizacje ekologiczne, niejasności w finansowaniu czy prowadzeniu różnych form protestu oraz rozliczaniu się z dochodów stowarzyszenia bądź fundacji, organizacje ekologiczne wystąpiły z inicjatywą opracowania „Karty Etycznej organizacji ekologicznych”. Celem karty byłoby propagowanie idei uczciwości i wiarygodności organizacji, wyznaczenie norm, wśród których powinny się poruszać organizacje oraz eliminację tych nieuczciwych.

4.3. Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie wybranych państw

Możliwość oraz skuteczność działania organizacji pozarządowych potwierdza ich udział i niesienie pomocy we wszystkich tragicznych wydarzeniach, jakie dotyczą ludność nie tylko w Polsce, ale i na świecie. Organizacje zrzeszone w struktury międzynarodowe organizują pomoc medyczną, żywnościową, psychologiczną, posługę duchową dla poszkodowanych przez działania wojenne w Kosowie, cierpiących z powodu trzęsienia ziemi w Turcji i Kolumbii, powodzi w Chinach, Iranie, cyklonów w Indiach i na Filipinach. Poprzez międzynarodowe organizacje pozarządowe ludność całego świata solidaryzuje się z narodami poszkodowanymi w geście wzajemnej pomocy i zrozumienia.

Wiele państw angażuje i wykorzystuje energię społeczną trzeciego sektora do działań na rzecz obrony własnego kraju i narodu, zawczasu przygotowując odpowiednie rozwiązania w tym zakresie. Przykłady rozwiązań jakie zastosowały w tej materii Szwecja i Francja być może będą cenne dla Polski, w procesie tworzenia własnego, narodowego systemu bezpieczeństwa.

4.3.1. Szwedzkie pozarządowe organizacje obronne

Szwecja jest klasycznym przykładem perfekcyjnego wprost zaangażowania i wykorzystania organizacji pozarządowych do działań na rzecz obrony totalnej. Szwedzkie organizacje non-profit stanowią swoisty czwarty filar obrony totalnej, obok nadrzędnego podsystemu kierowania, obrony militarnej oraz obrony cywilnej¹¹⁵.

Szwecja jest krajem liczącym około 9 mln mieszkańców, z których 600 000 jest zrzeszonych w różnych organizacjach obronnych, a ponad 100 000 w Ochotniczych Oddziałach Obrony Kraju¹¹⁶. Fakt ten dowodzi ogromnej woli obrony swego kraju przez społeczeństwo szwedzkie, doskonale w tym celu przygotowane.

Normalne jest, iż organizacje w różnym zakresie i stopniu współpracują ze sobą. W celu unormowania oraz ujednolicenia zasad współpracy w styczniu 1995 r. utworzono wspólny Komitet Organizacji Obrony Ochotniczej (FOS). Obecnie należy do niego 24 głównych organizacji obronnych (kontraktowych) oraz dodatkowo trzy organizacje ogólnokrajowe (niekontraktowe): Centralna Federacja „Ludzie i Obrona” (CFF), Stowarzyszenie Obrony Narodowej (AFF), Gwardia Narodowa (HV).

Celem działania FOS-u jest między innymi:

- pobudzanie zainteresowań totalną koncepcją obrony, wzmocnienie indywidualnego wkładu organizacji ochotniczych na rzecz obronności, propagowanie totalnego systemu obrony z głęboko zakorzenionym wsparciem ze strony organizacji ochotniczych,

¹¹⁵ W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001, s. 100.

¹¹⁶ A. Józefiak, *Szwedzkie ochotnicze organizacje obronne*, Informator Oddziału Współpracy ze Społeczeństwem, nr 10 z 1999 r.

- wypracowywanie wspólnych obszarów działania, podejmowanie inicjatyw na rzecz konsolidowania środowisk ochotniczych,
- ułatwianie wzajemnej wymiany informacji pomiędzy organizacjami ochotniczymi,
- reprezentowanie ochotniczych organizacji na forum krajowym i międzynarodowym.

Wszystkie organizacje zrzeszone w FOS są samorządne i niezależne, dlatego, co jest bardzo istotne, FOS nie kieruje ich czynnościami, ale koordynuje i wspiera inicjatywy pozarządowe, zachęca do współpracy między organizacjami zarówno pozarządowymi jak i rządowymi. Natomiast każda organizacja sama planuje swoje zamierzenia, plan działania oraz sposób jego realizacji, jest odpowiedzialna za własny rozgłos, rekrutację oraz ćwiczenia i treningi. FOS decyduje centralnie jedynie w sytuacjach, gdy trzeba się włączyć do wspólnych akcji na rzecz rozwiązywania niektórych problemów z terenu, tworzy plany oraz projekty ich realizacji. Administracyjna struktura FOS-u pokrywa się z niższym szczeblem regionalnym (21 jednostek terytorialnych w skali kraju) i dystryktami obronnymi. FOS współpracuje głównie z gubernatorami oraz zarządami administracji hrabstw opracowując główne zadania dla organizacji ochotniczych, a także lokalnymi zarządami miast i miejscowymi przedstawicielstwami FOS-u.

Wśród szwedzkich organizacji pozarządowych działających na rzecz obronności wyróżnia się **organizacje kontraktowe** (zał. nr 9), czyli takie, które mają podpisane umowy (kontrakty) z przedstawicielami rządowymi na realizację zadań obronnych np. z zakresu obrony cywilnej. Organizacje kontraktowe zawierają porozumienie z zainteresowanymi członkami w sprawie pełnienia służby w okresie zwiększonej gotowości na wypadek zagrożenia. Do organizacji kontraktowych zalicza się m.in. Szwedzki Czerwony Krzyż, Krajową Federację Ochotniczych Korpusów Motocyklowych, Szwedzką Niebieską Gwiazdę itd.

Inną grupę stanowią **organizacje niekontraktowe** nieposiadające podpisanych porozumień w sprawie realizacji zadań obronnych, ale de facto te zadania wykonujące. Do takich organizacji należy m.in. Krajowa Federacja Stowarzyszeń Szwedzkich Inżynierów Lotniskowych, Federacja Szkolenia Ochotniczej Kadry Militarnej, Stowarzyszenie Oficerów Gwardii Narodowej itd.

Na terenie Szwecji działają również **inne organizacje**, jak np. Stowarzyszenie Obrony Narodowej, Centralna Federacja „Ludzie i Obrona” oraz szereg innych, które również aktywnie uczestniczą w szwedzkiej obronie totalnej¹¹⁷.

Do organizacji kontraktowych, a więc takich, które mają podpisane porozumienia ze swoimi członkami w sprawie wykonywania zadań w czasie zwiększonej gotowości na wypadek zagrożenia należą m.in.:

Szwedzki Czerwony Krzyż (SRK) jest gotowy do działania w razie wystąpienia każdego zdarzenia zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzi. Codzienna praca w Czerwonym Krzyżu polega na przyjmowaniu telefonów od osób potrzebujących pomocy, dostarczanie szpitalom pacjentów oraz odwiedzanie domów i instytucji opieki społecznej, wspieranie ludzi oczekujących pomocy. Obecnie Szwedzki Czerwony Krzyż szuka dróg rozszerzenia swego zakresu działania szczególnie w sytuacjach kryzysu oraz wojny. Dlatego swą ofertę kieruje przede wszystkim do służb ratowniczych. W czasie pokoju, kryzysu i wojny katastrofy nie można uniknąć, a organizacja Czerwonego Krzyża posiada zasoby, zarówno ludzkie jak i materialne, aby w pełni uczestniczyć w działaniach mających na celu przeciwstawianie się zagrożeniom. Czerwony Krzyż jest w stanie zmobilizować setki swoich członków, zdolnych do współpracy z lokalnymi służbami ratowniczymi i społecznymi.

Zgodnie z przyjętymi procedurami w czasie akcji ratunkowej pierwsi zostają zaalarmowani policja i służby ratownicze. W zależności od potrzeb służby ratownicze alarmują działaczy Czerwonego Krzyża. Ci z kolei uruchamiają te grupy, które są najbliższe miejsca zdarzenia. Opracowane zostały specjalne listy kontaktów, rodzajów zagrożenia i obszarów poszukiwań odpowiednich dla każdej grupy.

Szwedzki Czerwony Krzyż liczy 400 000 członków, z czego 70 000 aktywnie działa na rzecz potrzebujących. Na obszarze kraju istnieje ok. 2000 lokalnych kół, natomiast w każdym regionie jest jedno biuro okręgowe. Członkowie działają w różnych dziedzinach bezpieczeństwa, m.in. 7000 na rzecz Gwardii Narodowej, 7000 jako opiekunowie społeczni, 7000 członków udziela pierwszej pomocy medycznej, 1100 pracuje w recepcjach szpitalnych, 900 udziela pierwszej pomocy przez telefon, a 500 osób jest instruktorami.

¹¹⁷ W. Kitler, *Obrona...*, op. cit., s. 117–120.

Krajowa Federacja Ochotniczych Korpusów Motocyklowych (FMCK) swe początki datuje na rok 1913. Jest jedną z ważniejszych organizacji kontraktowych w totalnej obronie szwedzkiej. Jej główną misją jest utrzymywanie terenowych kurierów, którzy za pomocą motorów przemieszczają się z miejsca na miejsce. Dotacje na szkolenia i rekrutację kurierów pochodzą z centralnych funduszy, głównie Narodowego Rynku Pracy. Członkowie w wieku od 16 do 70 roku życia (przeciętna wieku 30 lat), są zapaleńcami i miłośnikami motorów. Ich liczba kształtuje się w granicach około 5500. FMCK liczy 28 lokalnych korpusów, rozmieszczonych równomiernie na terenie całego kraju, a co najmniej 1000 członków posiada kontrakt na służbę jako kurier motocyklowy w czasie wojny. Wielu członków jest rezerwistami, którzy mogą być wezwani w czasie wojny do służby wojskowej, natomiast w czasie katastrof i klęsk żywiołowych świadczą swe usługi jako kurierzy. Niektórzy członkowie mają przydziały mobilizacyjne do innych formacji, np. policji, straży pożarnej itd.

Podstawowym zadaniem FMCK jest patrolowanie obszarów oraz dostarczanie kurierów dla Gwardii Narodowej. W dzisiejszych czasach, gdy społeczeństwa bazują przede wszystkim na telefonach, faxach, radiokomunikatorach, znaczenie zmotoryzowanych kurierów ma szczególne znaczenie. W czasie kryzysu i wojny urządzenia te mogą zawieść, wtedy niezastąpione usługi oddają kurierzy na motorach. Utrzymują kontakt pomiędzy służbami ratowniczymi, policją, lokalnymi przedstawicielami obrony cywilnej, służbami medycznymi.

Obok męskiej organizacji motorowej istnieje również **Szwedzki Kobięcy Korpus Transportu Motorowego (SKRB)**, który świadczy swe usługi w zakresie transportu w czasie, gdy mężczyźni są zaangażowani na froncie. Kolejną organizacją jest **Kobieca Organizacja Obrony Kraju (SLK)** zrzeszająca 28 000 członkiń. Jako cel organizacja postawiła sobie pobudzanie zainteresowania kobiet obronnością oraz wyrabianie w nich poczucia społecznej odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa narodowego. Członkiem organizacja może zostać każda kobieta, która ukończyła 16 rok życia, z tym, iż sama decyduje w jaki sposób będzie uczestniczyła w życiu stowarzyszenia. Istnieją bowiem trzy kategorie członkiń:

1. wspierające, czyli takie, które płacą obowiązującą składkę członkowską i uczestniczą w wybranych przez siebie spotkaniach i szkoleniach;

2. zrzeszone, czyli aktywnie działające w lokalnych odłamach organizacji. Zajmują się działalnością informacyjną, prowadzą prelekcje na tematy związane z obronnością w szkołach i różnych instytucjach, pełnią różne funkcje społeczne itd.;

3. z przydziałem mobilizacyjnym na wypadek wojny, czyli posiadające przydział do konkretnych zadań w siłach zbrojnych lub ochotniczych oddziałach obrony kraju.

SLK przygotowuje swoje członkinie do wypełniania zadań m.in. w sztabach, ośrodkach dowodzenia walką, służbach łączności, wywiadzie, służbie zdrowia, służbach obserwacyjnych itd.

Szwedzka Niebieska Gwiazda powstała w 1917 r. jako równoważnik Szwedzkiego Czerwonego Krzyża w zakresie opieki nad zwierzętami. Początkowo organizacja nosiła nazwę Czerwonej Gwiazdy, ale ze względu na polityczne znaczenie tej nazwy zmieniono ją właśnie na Niebieską Gwiazdę. Podczas wojny w 1917–1918 roku organizacja zajmowała się końmi, prowadząc dla nich ambulansy oraz udzielając pomocy po obu liniach frontu. Podobne usługi ochotnicy świadczyli podczas wojny zimowej 1939–40.

Nieocenioną wprost rolę pełni Niebieska Gwiazda podczas wszelkiego rodzaju pożarów, powodzi oraz innych klęsk, w których biorą udział zwierzęta. Członkowie tej organizacji zajmują się ratowaniem ich z zagrożonych miejsc, zapewniają zapasy żywności oraz opiekę. Dla jak najlepszego wypełniania tych zadań członkowie przechodzą praktyki, poczynając od 36-godzinnego treningu w zakresie dojenia, karmienia, oporządzania zwierząt, aż do 10-dniowych ćwiczeń powtarzanych co roku przez cztery lata. Członkowie Niebieskiej Gwiazdy podpisują kontrakty z Państwowymi Zarządami Pracy, dzięki którym w czasie pokoju pracują jako asystenci weterynaryjni w cywilnych centrach weterynaryjnych.

Do organizacji niekontraktowych zaliczyć można m.in. Federację Szkolenia Ochotniczej Kadry Militarnej, Stowarzyszenie Oficerów Gwardii Narodowej, Narodową Federację Personelu Pomocy Społecznej, Stowarzyszenie Żołnierzy Gwardii Narodowej itd.

Poza tymi organizacjami działa szereg innych, np. wspomniane już Stowarzyszenie Obrony Narodowej, Centralna Federacja „Ludzie i Obrona”, Szwedzkie Stowarzyszenie Sportów Strzeleckich, Szwedzka Federacja Spadochronowa itd.

Szwedzkie organizacje pozarządowe początek swej działalności na rzecz obronności wywodzą z czasów pierwszej i drugiej wojny świa-

towej. Już w tamtych czasach dały się poznać jako niezastąpione organizacje pomagające zarówno ludności cywilnej jak i zwierzętom w czasie zagrożenia wojennego oraz jako wsparcie dla sił zbrojnych, stanowiąc zaplecze dla wojska oraz wykonując na jego rzecz zadania. W czasach powojennych nie tylko nie zapomniano o tych tradycjach, ale ciągle je wzbogacano i udoskonalano, włączając do szwedzkiej obrony totalnej coraz to liczniejsze organizacje. Uregulowania prawne w postaci podpisywanych kontraktów z organizacjami pozarządowymi oraz ich członkami, pozwalają zagwarantować obligatoryjność wykonania zadań oraz ich rzetelną i sprawną realizację, a co najważniejsze redukcję kosztów do minimum. Dla szwedzkich organizacji non-profit charakterystyczna jest tzw. przedmiotowość, co oznacza, iż każda z nich zajmuje się jedną, charakterystyczną dla siebie dziedziną bezpieczeństwa. Szwedzki Czerwony Krzyż zajmuje się udzielaniem pomocy ludności poszkodowanej w wyniku katastrof i klęsk żywiołowych, organizacje motocyklowe wyspecjalizowały się w usługach kurierskich oraz kierowaniu wszelkimi pojazdami użytecznymi w czasie wojny, są organizacje lotnicze, radiowe, strzeleckie, sportowe, pracujące z psami itd. Z każdą z tych organizacji władze państwowe różnych szczebli podpisały stosowne umowy, zabezpieczając tym samym wykonanie zadań obronnych w tym zakresie.

Za rzeszą organizacji pozarządowych zaangażowanych w przedsięwzięcia obronne stoją setki szwedzkich obywateli, którzy swój czas, zapał i energię angażują do działań na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Rolą państwa jest właściwe wykorzystanie i ukierunkowanie energii społecznej, tak aby przynosiła jak najwięcej korzyści „ku pożytkowi państwa i narodu”.

4.3.2. Lokalne umowy w sprawie bezpieczeństwa we Francji

Problem zapewnienia bezpieczeństwa we Francji wzrósł znacznie w ostatnich latach XX wieku w wyniku zaistnienia kilku co najmniej czynników. Duża liczba imigrantów¹¹⁸, wzrost bezrobocia oraz przestępczości spowodowały, iż zapewnienie bezpieczeństwa uznano za

¹¹⁸ Przez francuskie centrum Czerwonego Krzyża w Sangatte w ciągu trzech lat przewinęło się prawie 35 tys. nielegalnych imigrantów, [w:] G. Dobiecki, *Baza ludzi niepotrzebnych*, „Rzeczpospolita” nr 183 z 7.08.2002 r.

jeden z priorytetów polityki wewnętrznej państwa. Ponieważ wymienione problemy, tj. bezrobocie i przestępczość dotknęły przede wszystkim młodych ludzi (także pochodzenia cudzoziemskiego), państwo szczególnie w ich stronę skierowało działania mające na celu aktywizację społeczną tych środowisk. Jednym z pierwszych kroków w tym kierunku było uregulowanie problemu powszechnego obowiązku obrony realizowanego przez młodych ludzi, który we Francji został nazwany „**szłąbą narodową**”. Obowiązek ten można realizować w trzech obszarach:

1. **bezpieczeństwo i obrona**, oznacza służbę w strażach i służbach różnych resortów, tj. w siłach zbrojnych, straży pożarnej, policji, służbach celnych, służby ochrony środowiska, leśne, parkowe, miejskie,

2. **solidarność**, oznacza pracę na rzecz opieki społecznej, udział w różnych akcjach socjalnych, działalność w organizacjach pozarządowych zajmujących się tą problematyką,

3. **współpraca międzynarodowa i akcje humanitarne** oznaczają udział w pracach na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego oraz organizowanie pomocy dla poszkodowanych na całym świecie¹¹⁹.

Ponadto państwo francuskie zwróciło się do ludzi młodych ze szczególną propozycją zawierania tzw. **lokalnych umów w sprawie bezpieczeństwa** (zasady zawierania umowy zostały uregulowane w 1997 r.). Umowy są ważnym narzędziem polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, coraz szerzej wykorzystywanym w praktyce społecznej. Sygnatariuszami umów są partnerzy społeczni, reprezentujący różne dziedziny życia, usytuowani na różnych szczeblach odpowiedzialności. Odpowiadają oni za bezpieczeństwo wewnętrzne na obszarze i w zakresie określonym w umowie, ściśle współpracując z innymi sygnatariuszami umowy. Zawarcie umowy lokalnej nie tylko wzmacnia więzi społeczne, ale poprawia przepływ informacji ważnych dla zapewnienia bezpieczeństwa na danym terenie.

Zasady i warunki zawarcia umowy w sprawie bezpieczeństwa zostały określone w Okólniku z 28 października 1997 r. dotyczącym lokalnych umów w sprawie bezpieczeństwa. Zgodnie z ww. okólnikiem do walki z przestępczością i zagrożeniami, szczególnie w niektórych obszarach wielkomiejskich, zwerbowano znaczną liczbę młodych lu-

¹¹⁹ W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001, s. 121.

dzi, zatrudniając ich jako **asystentów ds. bezpieczeństwa** oraz **terenowych asystentów socjalnych**. Osoby takie współpracują z partnerami społecznymi, którymi zgodnie z umową są prefekci departamentów, lokalni przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości, władze samorządowe, lokalne władze Policji i Żandarmerii, kierownictwa jednostek podległych Ministerstwu Edukacji, Ministerstwu Zatrudnienia i Solidarności itp. Lokalna umowa w sprawie bezpieczeństwa jest podstawą współpracy partnerów społecznych, jej zawarcie sprzyja wymianie doświadczeń i informacji, zaangażowaniu społeczności lokalnej w sprawy ochrony bezpieczeństwa oraz lepszemu zaspokojeniu lokalnych potrzeb. Do końca kwietnia 1998 r. podpisano 26 lokalnych umów w sprawie bezpieczeństwa, natomiast 515 umów było w przygotowaniu. Do lutego 1999 r. liczba podpisanych umów wzrosła do 204, zaś liczba w przygotowaniu wynosiła 468¹²⁰.

Nowym elementem polityki bezpieczeństwa jest ustanowienie funkcji asystentów ds. bezpieczeństwa (ADS) oraz terenowych asystentów społecznych (ALMS). Stanowiska te są tworzone na podstawie dekretu nr 97-954 z 17 października 1997 r. w sprawie działań na rzecz tworzenia miejsc pracy dla młodzieży. Państwo przeznaczyło środki finansowe na utworzenie 35 000 miejsc pracy w charakterze ADS (20 000 osób) oraz ALMS (15 000 osób), z ogólnej liczby 350 000 miejsc pracy dla młodzieży przewidzianych programem rozwoju zatrudnienia.

Asystenci ds. bezpieczeństwa zatrudniani są na umowę w oparciu o zasady określone przepisami prawa publicznego na okres do 5 lat, a organizacyjnie są przyporządkowani do służb policyjnych. Zakres zadań ADS pokrywa się z zakresem zadań funkcjonariuszy policji lokalnej, nie obejmuje jednak zadań policji kryminalnej, ani zadań sił porządkowych. Asystenci uczestniczą w działaniach prowadzonych przez policję lokalną w rejonach najbardziej narażonych na zakłócanie porządku, szczególnie w związku z imprezami masowymi i manifestacjami. Wraz z funkcjonariuszami policji lokalnej wykonują zadania wymagające ścisłego kontaktu z mieszkańcami, pomagają społecznościom imigrantów w integracji społecznej, pilnują spokoju i bezpieczeństwa w dzielnicach mieszkaniowych. Są umundurowani, mogą

¹²⁰ I. Budzyńska, *Lokalne umowy w sprawie bezpieczeństwa we Francji*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, wrzesień 1999, s. 1.

również nosić broń. Rolą asystentów ds. bezpieczeństwa jest wspieranie działań policji, ułatwianie współpracy z partnerami instytucjonalnymi, wymiarem sprawiedliwości, innymi służbami publicznymi, szczególnie ze służbą zatrudnienia i służbą zdrowia. Asystenci ds. bezpieczeństwa mają również ułatwiać społeczności lokalnej kontakty ze służbami policyjnymi, świadczyć pomoc poszkodowanym w wyniku przestępstw i wykroczeń, szczególnie we wszczęciu postępowania administracyjnego, pomagać w kierowaniu ruchem na głównych ciągach komunikacyjnych, czuwać nad bezpieczeństwem młodzieży wychodzącej ze szkół, patrolować wybrane rejony dzielnic mieszkaniowych oraz czuwać nad bezpieczeństwem podróżnych w środkach transportu publicznego. Rekrutację ADS prowadzą komisje rekrutacyjne w departamentach. Szkolenie trwa 2 miesiące, z czego 6 tygodni w szkołach policyjnych lub ośrodkach szkolenia Policji. W grudniu 1997 r. liczba rekrutowanych na stanowiska asystentów ds. bezpieczeństwa wynosiła 800, spodziewano się, że do końca stycznia 1998 r. wzrośnie do 1066, a do końca 1998 r. przewidywano, że zostanie przeszkolonych 8250 asystentów ds. bezpieczeństwa¹²¹.

Zadaniem **terenowych asystentów społecznych** jest pomaganie Policji i Żandarmerii w eliminowaniu napięć stanowiących lokalne źródło zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego. ALMS wykonują jedynie zadania prewencyjne, pozbawione elementów przymusu. Nie są uzbrojeni, a przy realizacji niektórych zadań muszą nosić znaki rozpoznawcze. Zadania terenowych asystentów społecznych mogą dotyczyć różnych populacji: osób niepełnoletnich, bezdomnych, bez stałego miejsca pobytu, społeczności imigrantów, mogą mieć formę dyżurów przy telefonach interwencyjnych bądź formę pomocy interesantom w korzystaniu z usług różnych instytucji. Asystenci zatrudniani są na podstawie specjalnych umów pomiędzy prefektami departamentów a głównymi pracodawcami, rekrutację prowadzą komisje działające w strukturach Policji lub Żandarmerii, lub komisje działające samodzielnie. Nabór ALMS powinien jak najściślej odzwierciedlać zróżnicowane populacje dzielnic, w których występuje szczególnie duże ryzyko zakłócenia spokoju lub zagrożenia bezpieczeństwa mieszkańców.

¹²¹ Tamże, s. 2.

Nad prawidłowością zawierania umów lokalnych w sprawie bezpieczeństwa czuwa Instytut Bezpieczeństwa Wewnętrznego, natomiast nadzór nad przebiegiem wykonania umowy sprawuje Zespół Operacyjno-Wykonawczy.

Reasumując należy stwierdzić, iż Polska winna szeroko wykorzystać doświadczenia zarówno Szwecji, jak i Francji w zakresie włączania organizacji pozarządowych oraz obywateli do działań na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Przemawia za tym zarówno fakt, iż nasze doświadczenia historyczne w zakresie organizacji wojskowej są zbliżone (Szwecja w czasach średniowiecznych była broniona przez armię ludową, przekształconą później w Straż Obywatelską, a następnie w Gwardię Narodową, porównywaną do polskich Wojsk Obrony Terytorialnej), w naszych krajach działa prężnie szereg organizacji ochotniczych (Czerwony Krzyż, organizacje strzeleckie, motorowe, łączności, żołnierzy rezerwy itd.), co daje podstawę do wnioskowania, iż system obrony totalnej (powszechnej) z wyraźnie aktywnym podsystemem ochotniczym mógłby i powinien w Polsce znaleźć zastosowanie. Natomiast w czasach współczesnych ogromnym problemem Polski stały się rzesze młodych ludzi, którzy pozbawieni stałej pracy, stają się szczególnie łatwym łupem wszelkich organizacji przestępczych, angażując młodzież do działań przestępczych. Rozwiązania przyjęte przez Francję pozwalają nie tylko zapewnić młodzieży pracę, ale połączyć ją z działaniem na rzecz bezpieczeństwa, co przynosi niewymierne wprost korzyści.

ZAKOŃCZENIE

Organizacje pozarządowe na stałe wtopiły się w pejzaż polskiej demokracji. Ich działalność znana jest i doceniana przez setki tysięcy osób, które korzystały z pomocy i ofiarności trzeciego sektora oraz przez kilka milionów ludzi, którzy aktywnie działali w ich szeregach. Organizacje pomagają rozwiązać wiele ważnych i mniej ważnych problemów społecznych, uczą ludzi odpowiedzialności i wrażliwości na problemy społeczne. Ich działalność znana jest zarówno na małych wioskach, w których zorganizowani mieszkańcy wspólnymi siłami budują drogę, kanalizację, rozwiązują miejscowe problemy, jak i w dużych aglomeracjach, których coraz większym problemem stają się bezdomni, narkomani, biedni oraz szereg innych patologii społecznych. Organizacje pozarządowe wykazują coraz większą aktywność w dziedzinach, które dotychczas były tradycyjnie „zarezerwowane” dla państwa oraz administracji publicznej. Działalność trzeciego sektora w bezpieczeństwie powszechnym, w bezpieczeństwie publicznym, obronności, czy bezpieczeństwie ekologicznym i społecznym nie jest „chwilowym kaprysem” społeczników, ale koniecznością wynikającą z troski o wspólne bezpieczeństwo i zapewnienie godziwego poziomu życia.

Równocześnie doświadczenia państw o ugruntowanych tradycjach demokratycznych wskazują, jak duże zaległości mamy jeszcze do nadrobienia w tym zakresie. Zgodnie z zasadą pomocniczości obowiązującą w państwach Unii Europejskiej, żadna struktura wyższego rzędu nie tworzy własnych instytucji do realizacji zadań, które – znacznie taniej i sprawniej – może wykonać struktura niższego rzędu. Oznacza to, iż organy rządowe lub samorządowe zlecają odpłatnie wykonanie danych usług publicznych organizacjom pozarządowym, jeśli tylko istnieją takie, które mogą je wykonać. Przykład angażowania organizacji non-profit do działań na rzecz obronności w Szwecji oraz bezpieczeństwa lokalnego we Francji winien służyć jako wzór rozwiązań w tym zakresie, które przynoszą wprost niezliczone korzyści, począwszy od obniżenia kosztów utrzymania administracji, po aktywizowanie młodzieży oraz zapewnienie im miejsc pracy.

Polskie organizacje pozarządowe wyrażają wolę włączenia się w proces budowy sprawnego i silnego państwa we wszystkich jego wymiarach, budowy aktywnego społeczeństwa obywatelskiego, żywo reagującego na problemy społeczne, przejawiającego aktywność nie tylko poprzez udział w wyborach i referendach, ale w codziennych inicjatywach obywatelskich. Olbrzymi kapitał społeczny, jakim dysponuje sektor pozarządowy winien być wykorzystany przede wszystkim do tworzenia bezpieczeństwa na wszystkich poziomach życia państwowego, poczynając od szczebla lokalnego, po szczebel narodowy i ogólnopaństwowy. Warunkiem niezbędnym do spożytkowania wiedzy, doświadczenia i energii – wciąż jeszcze drzemiącej w działaniach podejmowanych przez ruch pozarządowy, jest rozumienie potrzeby prawdziwego partnerstwa, zarówno po stronie władzy publicznej, gospodarczej, jak i pozarządowej.

BIBLIOGRAFIA

1. Abramowski E., *Idee społeczne kooperatyizmu*, Wyd. Znak, Warszawa 1981 r.
2. Alhadeff G., *Dialog Obywatelski: rola społecznych organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej*, Listopad 1999 r.
3. Bohm T., *Organizacje paramilitarne II RP*, „Wojsko i wychowanie”, 1993, nr 3.
4. Bugaj R., *Polska po przejściach*, „Rzeczpospolita” z 24–25. 08. 2002 r.
5. CBOS, *Przemiany grupowej aktywności Polaków w latach 1998–2002*, komunikat z badań, Warszawa 2002 r.
6. Delumeau J., *Skrzydła anioła*, Wyd. Volumen, Warszawa 1998 r.
7. Delumeau J., *Strach w kulturze Zachodu*, [w:] M. Maroda (red.), *Co nam zostało z tamtych lat...*, *Spółczesność polskie u progu zmiany systemowej*, red., Wyd. Aneks, Londyn 1991 r.
8. Dobosz K., *Młodzież polska wobec spraw bezpieczeństwa, obronności i służby wojskowej*, sprawozdanie z badań WIBS, „Informator Oddziału Współpracy ze Społeczeństwem”, MON, Warszawa 1994 r., nr 3.
9. Dort R., *Inspiracje tworzenia i współpracy organizacji i stowarzyszeń patriotyczno-obronnych*, AON, Warszawa 1998 r.
10. Gawryś F., *Bezinteresowność w cenie*, „Rzeczpospolita” z 16.09.1997 r.
11. *Historia idei politycznych*, Wybór tekstów, Wyd. UW, Warszawa 1998 r.
12. Irich L., Simon K., (red.), *Prawne regulacje działania organizacji pozarządowych*, Wyd. Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 1999 r.
13. Izdebski H., *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarze, orzecznictwo, skrowidz*. Wyd. Transit, Warszawa 1999 r.
14. Jagnieża A., *Miejsce i rola stowarzyszeń w systemie obronnym państwa*, AON, Warszawa 1998 r.
15. Jordan P., Skrzypczak B., *Dlaczego Centra Aktywności Lokalnej? Rola aktywizacji społecznej w rozwoju lokalnym*, [w:] Nowakowska M., Marciniak P. (red.), *Sektor pozarządowy a kondycja polskiej demokracji*, Wyd. Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2000 r.
16. Józefiak A., *Szwedzkie ochotnicze organizacje obronne*, „Informator Oddziału Współpracy ze Społeczeństwem”, nr 10 z 1999 r.
17. Kitler W., *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*. Rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 2002 r.
18. Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001 r.

19. Kochanowski J., *Najważniejszy z kapitałów*, „Rzeczpospolita” z 31.08–1.09.2002 r.
20. Komunikat z badań kondycji sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2002, Klon/Jawor, www.badania.ngo.pl.
21. Kowalczyk S., *Człowiek a społeczność*, Wyd. KUL, Lublin 1994 r.
22. Koźlicka R., *Pozycja sektora pozarządowego w Unii Europejskiej*, [w:] *Trzeci sektor w Unii Europejskiej, przewodnik dla organizacji pozarządowych*, Wyd. Klon/Jawor, Warszawa 2000 r.
23. Król M., *Słownik demokracji*, Wyd. Prószyński i S-ka, Warszawa 1999 r.
24. Kurczewski J., *Słomiany ogień słomianych ludzi*, „Broń” z 2001, nr 1.
25. *Leksykon wiedzy wojskowej*, Warszawa 1979 r.
26. Leś E., *Działalność dobroczynna w Europie i Ameryce, tradycje i współczesność*, część III, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych „BORDO”, Warszawa 1999 r.
27. Leś E., *Organizacje obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej*, Wyd. Civicus, Waszyngton 1994 r.
28. Leś E., *Organizacje społeczne*, studium porównawcze, Program Phare Dialog Społeczny, Warszawa 1998 r.
29. Leś E., *Pojęcie, podstawy prawne i zakres działalności pożytku publicznego*, [w:] Nowakowska M., Marciniak P., (red.), *Sektor pozarządowy a kondycja polskiej demokracji*, Wyd. Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2000 r.
30. Majcherek J.A., *Wiele wymiarów przestrzeni publicznej*, „Rzeczpospolita” z 20.12.1999 r.
31. *Mała Encyklopedia Wojskowa*, Warszawa 1970 r.
32. Małyшко A., *Uwagi oficera polskiego*, Warszawa 1925, s. 7, [w:] Kar-daś T., *Edukacja obronna społeczeństwa*, „Myśl Wojskowa” z 1998 r., nr 6.
33. Marczak J., (kier. naukowy), *Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego*, AON, Warszawa 2000 r.
34. *Moda na bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita” z 21.03.1996 r.
35. *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, Warszawa 1996 r.
36. Nowik G., Rabiej B., *Zadania państwowe w dziedzinie Obrony Narodowej zlecane stowarzyszeniom społecznym, jako ważny element tworzenia państwowego systemu przygotowania społeczeństwa do obrony*, „Informator Oddziału Współpracy ze Społeczeństwem”, MON, Warszawa 1997 r., nr 6.
37. Nowik G., *Edukacja obronna w stowarzyszeniach społecznych*, [w:] Kunikowski J. (red.), *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, pod red. Bellona, Warszawa 2001 r.
38. Nowik G., *Stowarzyszenia społeczne a system obronny państwa*, „Informator Oddziału Współpracy ze Społeczeństwem”, MON, Warszawa 1994 r., nr 3.

39. *Polak dumny*, „Rzeczpospolita” z 12.04.2002 r.
40. *Raport w sprawie współpracy rządowej administracji wojewódzkiej, samorządowej i organizacji pozarządowych na rzecz porządku publicznego*, Departament Porządku Publicznego MSWiA, Warszawa 2002 r.
41. Romul J., *Państwo a stowarzyszenia w Polsce Ludowej*, wyd. UAM, Poznań 1969 r.
42. Rysz-Kowalczyk B., (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Wyd. ASPRA-JR, Warszawa 2001 r.
43. Simon Y.R., *Ogólna teoria władzy*, Wyd. Arcana, Kraków 1998 r.
44. Skrabacz A., *Bezpieczeństwo społeczne*, Zeszyty Naukowe AON z 2002 r., nr 3–4.
45. Skrabacz A., Teresiak K., *Istota funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce*, AON, Warszawa 1999 r.
46. Sowa K.Z., *Elementy socjologicznej teorii zrzeszeń z analizą wybranych zagadnień spółdzielczych zrzeszeń konsumenckich*, Zakład Wyd. CZSR, Warszawa 1976 r.
47. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996 r.
48. *Statut Aeroklubu Polskiego*, Warszawa 1994.
49. *Statut Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego*, Warszawa 1991 r.
50. *Statut oraz zasady działania Towarzystwa Wiedzy Obronnej*, Warszawa 1995 r.
51. *Statut Polskiego Związku Radioorientacji Sportowej*, Warszawa 1995 r.
52. *Statut Stowarzyszenia „Rodzina Wojskowa”*, Warszawa 1996 r.
53. *Statut Stowarzyszenia Szarych Szeregów*, Warszawa 1996 r.
54. *Statut Związku Kombatantów Rzeczypospolitej Polskiej i Byłych Więźniów Politycznych*, Warszawa 1995 r.
55. *Statut Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP*, Warszawa 1998 r.
56. *Statut Związku Oficerów Rezerwy RP*, Poznań 1991 r.
57. *Statut Związku Polskich Spadochroniarzy*, Warszawa 1995 r.
58. *Statut Związku Strzeleckiego „Strzelec” OSW*, Warszawa 1994 r.
59. *Statut Polskiego Związku Motorowego*, Warszawa 1995 r.
60. *Sztab Generalny, Operacje połączone*, Warszawa 2001 r.
61. *Trzeci sektor w Unii Europejskiej*, Klon/Jawor, Bank Informacji o Organizacjach Pozarządowych, Warszawa 2000 r.
62. Urbanek M., *Forteca z piasku*, „Polityka” z 1997 r., nr 29.
63. Wiśniewski L., *Model prawny stowarzyszeń w PRL*, PWN, Warszawa 1974 r.

64. Wronkowska S., Zmierczak M. (red.), *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, Wyd. PWN, Warszawa-Poznań 1998 r.

65. *Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi w 2000 roku*, raport Departamentu Analiz Programowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2000 r., www.kprm.gov.pl.

66. *Współpraca pomiędzy Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa a pozarządowymi organizacjami ekologicznymi*, Wrocław 1997 r., www.mos.gov.pl/poe/.

67. www.archiwum.zhp.org.pl/powódz/raport/.

68. www.gopr.onet.pl.

69. www.mswia.gov.pl/bezp.polska.program.

70. www.pck.pl.

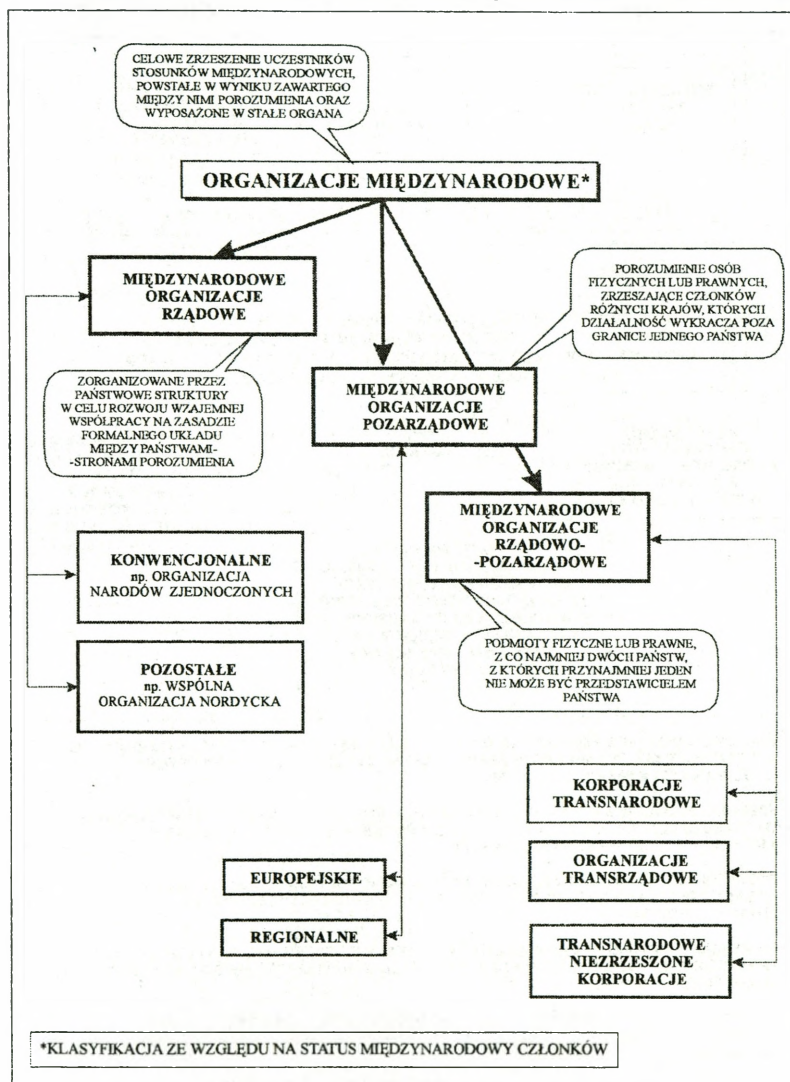
71. www.wolontariat.org.pl/definicje/.

72. www.zagranica.ngo.pl.

73. www.zhp.org.pl/hsr/.

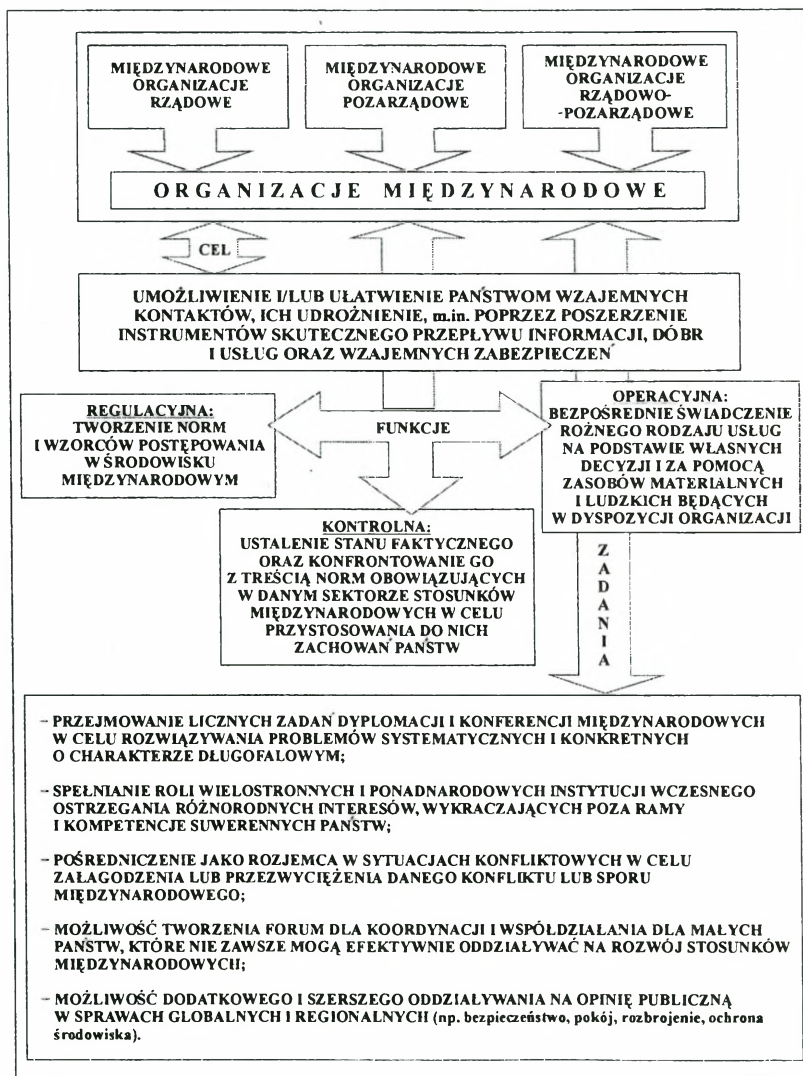
74. Zaczek-Zaczyński K., *Wychowanie obywatelskie młodzieży*, „PO-OC w szkole” 1998 r., nr 1.

KLASYFIKACJA ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

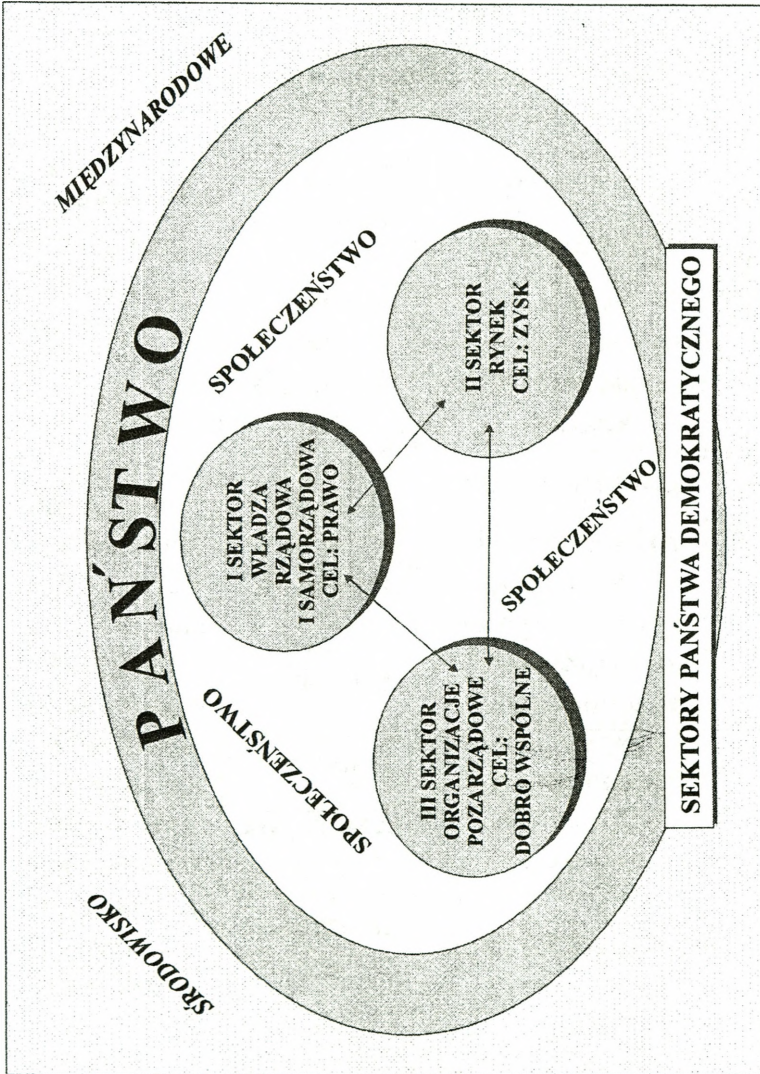


Opr. własne na podstawie E. Cziomer, L. W. Zyblikiwiecz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych* oraz T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych*

CELE, FUNKCJE I ZADANIA ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH



Opr. własne na podstawie E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa-Kraków 2000.



OPR. A.S.

**PRAWNE PODSTAWY
ORGANIZACJI
SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO**

Lp.	NAZWA USTAWY	DATA USTAWY	REGULACJE W ZAKRESIE
1.	O FUNDACJACH	6 KWIETNIA 1984	FUNDACJI
2.	PRAWO O STOWARZYSZENIACH	7 KWIETNIA 1989	STOWARZYSZEŃ
3.	O POLSKIM CZERWONYM KRZYŻU	16 LISTOPADA 1964	PCK
4.	PRAWO ŁOWIECKIE	13 PAŹDZIER- NIKA 1995	PRAWA ŁOWIECKIEGO
5.	O STOSUNKU PAŃSTWA DO KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO W RP	17 MAJA 1989	ORGANIZACJI KOŚCIELNYCH I KATOLICKICH
6.	O ORGANIZACJACH PRACODAWCÓW	23 MAJA 1991	ZWIĄZKÓW PRACODAWCÓW
7.	O ZWIĄZKACH ZAWODOWYCH	23 MAJA 1991	ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH
8.	O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM	12 WRZEŚNIA 1990	ORGANIZACJI STUDENCKICH
9.	O KULTURZE FIZYCZNEJ	18 STYCZNIA 1996	STOWARZYSZEŃ KULTURY FIZYCZNEJ

Opr. A.S.

SIŁA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

LICZBA ORGANIZACJI

ORGANIZACJA POZARZĄDOWA	LICZBA (W TYS.)
STOWARZYSZENIA	36 500
FUNDACJE	5 000
OCHOTNICZE STRAŻE POŻARNE	12 500
ORGANIZACJE SPOŁECZNE	6 655
KOŚCIOŁY I ZWIĄZKI WYZNANIOWE	14 832
INNE	19 500

RAZEM: 95 500

LICZBA CZŁONKÓW

NAZWA ORGANIZACJI POZARZĄDOWEJ (WYBRANEJ PRZYKŁADOWO)	LICZBA CZŁONKÓW (w tys.)
OCHOTNICZE STRAŻE POŻARNE	700 000
ZWIĄZEK HARCERSTWA POLSKIEGO	250 000
LIGA OBRONY KRAJU	300 000
POLSKI ZWIĄZEK ŁOWIECKI	100 000
WODNE OCHOTNICZE POGOTOWIE RATUNKOWE	70 000
POLSKI ZWIĄZEK MOTOROWY	30 000
KATOLICKIE STOWARZYSZENIE SPORTOWE RP	22 000
TOWARZYSTWO TRZEŻWOŚCI TRANSPORTOWCÓW	14 000
AREOKLUB POLSKI	7 000
POLSKI ZWIĄZEK SPADOCHRONOWY	3 000
ZWIĄZEK STRZELECKI „STRZELEC”	2 500
GÓRSKIE OCHOTNICZE POGOTOWIE RATUNKOWE	1 500
INNE	7 000

RAZEM: 8,5 MLN CZŁONKÓW w tym 98 000 ETATOWYCH PRACOWNIKÓW + 2 MLN W
--

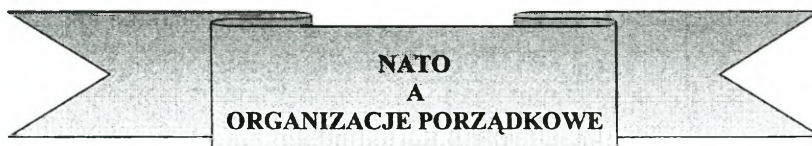
**WSPÓŁPRACA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W WOJEWÓDZTWIE
Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI**

Lp.	WOJEWÓ- DZTWO	LICZBA ORG. WSPÓŁ.	GLÓWNE POLA WSPÓŁ- PRACY	FORMY WSPÓŁ.	KWOTA DOTACJI w 2000 r.
1.	DOLNO- ŚLĄSKIE *	60	ROZWIJANIE USŁUG SPECJA- LISTYCZNYCH; WSPIERANIE GRUP SAMO- POMOCOWYCH; PROWADZENIE DZIAŁAŃ OSŁONOWYCH DLA OSÓB ZAGROŻONYCH UBÓSTWEM I MARGINALIZACJĄ;	DOTACJE,	Z BUDŻETU WOJEWODY – 300 000 ZŁ Z KURATORIUM – 1 196 000 ZŁ
2.	KUJAW- SKO- -POMOR- SKIE *	88	PROWADZENIE DZIAŁAŃ OSŁONOWYCH DLA OSÓB ZAGROŻONYCH UBÓSTWEM I MARGINALIZACJĄ; ROZWIJANIE USŁUG SPECJA- LISTYCZNYCH; PROGRAM POMOCY DLA OSÓB BEZDOMNYCH;	DOTACJE, SZKOLE- NIA, DO- RADZ- TWO,	Z BUDŻETU WOJEWODY – 1 226 000 ZŁ; W TYM: OŚWIATA – 781 000; KULTURA – 222 000; POMOC SPOŁ. – 223 000
3.	LUBEL- SKIE	270	OŚWIATA I WYCHOWANIE; KULTURA I SZTUKA; INNA DZIAŁALNOŚĆ;	DOTACJE,	Z BUDŻETU WOJEWODY - 1 162 000 ZŁ; W TYM: OŚWIATA – 809 000; POMOC SPOŁECZNA – 67 000; KULTURA – 255 000; INNA DZIAŁALNOŚĆ – 31 000

Lp.	WOJEWÓ- DZTWO	LICZBA ORG. WSPÓŁ.	GŁÓWNE POLA WSPÓŁ- PRACY	FORMY WSPÓŁ.	KWOTA DOTACJI w 2000 r.
4.	LUBU- SKIE	128	ROZWIĄZYWANIE PROBLE- MÓW SPOŁECZNYCH; INTEGRACJA ŚRODOWISK KOMBATANCKICH; WSPÓŁPRACA Z REGIONAL- NYMI TOWARZYSTWAMI KULTURY;	DOTACJE, KONSUL- TA- CJE, KOOR- DYNACJA DZIAŁAŃ,	Z BUDŻETU WOJEWODY – 1 033 000 ZŁ, W TYM: OŚWIATA – 533 000; POMOC SPOŁECZNA – 500 000;
5.	ŁÓDZKIE	? + 20	OŚWIATA I WYCHOWANIE; KULTURA I SZTUKA; OPIEKA SPOŁECZNA; BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZ- NE;	DOTACJE, POMOC MERYT. SZKOLE- NIA, SE- MINARIA,	Z BUDŻETU WOJEWODY – 1 438 000 ZŁ, W TYM: OŚWIATA – 869 000 KULTURA – 550 000 POMOC SPOŁECZNA – 0
6.	MAŁO POLSKIE *	300	POMOC SPOŁECZNA OŚWIATA I WYCHOWANIE	DOTACJE, INFOR- MATORY, SZKOLE- NIA,	Z BUDŻETU WOJEWODY – 2 154 000 ZŁ, W TYM: POMOC SPOŁECZNA – 1 200 000 OŚWIATA – 954 000
7.	MAZO WIECKIE	200	AKTYWIZACJA SPOŁECZNO- ŚCI LOKALNYCH; TWORZENIE INSTYTUCJO- NALNEGO OPARCIA DLA LO- KALNYCH INICJATYW SPO- ŁECZNYCH;	DOTACJE, PORAD- NICTWO, SZKOLE- NIA,	Z BUDŻETU WOJEWODY – 2 600 000 ZŁ,

Lp.	WOJEWÓ- DZTWO	LICZBA ORG. WSPÓŁ.	GŁÓWNE POLA WSPÓŁ- PRACY	FORMY WSPÓŁ.	KWOTA DOTACJI w 2000 r.
8.	OPOŁ- SKIE	BRAK DA NYCH	BRAK DANYCH DOFINANSOWANIE OTRZY- MAŁY: IZBY ROLNICZE; REGIONALNE OŚRODKI PO- LITYKI SPOŁECZNEJ; TOWARZYSZENIA ORG. WY- POCZYNEK LETNI	DOTACJE	Z BUDŻETU WOJEWODY – 909 000 ZŁ,
9.	POD KARPAC- KIE	400	OŚWIATA I WYCHOWANIE; KULTURA I SZTUKA; OPIEKA SPOŁECZNA;	DOTACJE; SZKOLE- NIA. SE- MINARIA, PATRO- NAT WO- JEWODY	Z BUDŻETU WOJEWODY – 3 046 000 ZŁ, W TYM: OŚWIATA – 927 000; KULTURA – 1207 000; OPIEKA SPOŁECZNA – 912 000
10.	PODLA- SKIE	110	POMOC SPOŁECZNA; ORGANIZACJA WYPOCZYN- KU DLA DZIECI; KONSERWACJA ZABYTEKÓW; WSPIERANIE DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH Z UPAMIĘT- NIANIEM MIEJSC PAMIĘCI NARODOWEJ;	DOTACJE, POMOC MERYT.	Z BUDŻETU WOJEWODY – 804 000 ZŁ,
11.	POMOR- SKIE	115	POMOC SPOŁECZNA	DOTACJE, KONSUL- TACJE, DORADZ- TWO,	Z BUDŻETU WOJEWODY – 1 315 000 ZŁ, W TYM: POMOC SPOŁECZNA – 735 000; OŚWIATA – 580 000;

Lp.	WOJEWÓ- DZTWO	LICZBA ORG. WSPÓŁ.	GLÓWNE POLA WSPÓŁ- PRACY	FORMY WSPÓŁ.	KWOTA DOTACJI w 2000 r.
12.	ŚLĄSKIE	2 500	DZIAŁANIA O CHARAKTERZE SOCJALNYM	KONFE- RENCJE, KON- TAKTY,	TYLKO Z PRO- GRAMU „BEZ- DOMNOŚĆ” – 450 000 ZŁ
13.	ŚWIĘTO- KRZY- SKIE	50	BRAK DANYCH	DOTACJE, KONSUL- TACJE	Z BUDŻETU WOJEWODY – 1 327 000 ZŁ,
14.	WARMIŃ- SKO- -MAZUR- SKIE	BRAK DA- NYCH	POMOC SPOŁECZNA	DOTACJE	Z BUDŻETU WOJEWODY – 693 000 ZŁ, W TYM: POMOC SPOŁECZNA – 200 000; WYPOCZYNEK – 493 000;
15.	WIELKO- POLSKIE	151	OŚWIATA I WYCHOWANIE; OPIEKA SPOŁECZNA; INTEGRACJA EUROPEJSKA; KONSERWACJA ZABYTKÓW	DOTACJE, SZKOLE- NIA, KONFE- RENCJE	Z BUDŻETU WOJEWODY – 1 389 000 ZŁ, W TYM: OŚWIATA – 1 069 000; POMOC SPOŁECZNA – 86 000; INTEGRACJA EUROPEJSKA – 34 000; KONSER. ZA- BYT. – 200 000
16.	ZACHOD- NIO- POMOR- SKE	40	POMOC SPOŁECZNA; WSPIERANIE DZIAŁAŃ NA RZECZ OSÓB NIEPEŁNO- SPRAWNYCH; WSPIERANIE DZIAŁAŃ NA RZECZ OSÓB UZALEŻNION.	DOTACJE, WYMI- ANA INFO- RAMCJI, SPOTKA- NIA,	Z BUDŻETU WOJEWODY – 374 000 ZŁ,



**PKT. 60. KONCEPCJI STRATEGICZNEJ
SOJUSZU PÓŁNOCNOATLANTYCKIEGO:**

DLA PROWADZENIA OPERACJI REALIZOWANYCH PRZEZ NATO OGROMNE ZNACZENIE MAJĄ RÓWNIEŻ ZWIĄZKI MIĘDZY SIŁAMI SOJUSZU I LOKALNYMI WŁADZAMI CYWILNYMI (ZARÓWNO RZĄDOWYMI, JAK I POZARZĄDOWYMI). WSPÓŁPRACA CYWILNO-
-WOJSKOWA JEST WZAJEMNIE ZALEŻNA: WŁADZE CYWILNE CO-
RAZ CZĘŚCIEJ POTRZEBUJĄ ŚRODKÓW WOJSKOWYCH, Z DRUGIEJ
STRONY DLA OPERACJI MILITARNYCH OGROMNE ZNACZENIE MA
WSPARCIE CYWILNE, JAK NP. LOGISTYKA, KOMUNIKACJA,
WSPARCIE MEDYCZNE I POPARCIE SPOŁECZNE. (...)

**POLITYKA NATO W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY CYWILNO-
-WOJSKOWEJ MC 411:**

WSPÓŁPRACA CYWILNO-WOJSKOWA – ŚRODKI I UZGODNIENIA,
KTÓRE WSPIERAJĄ WZAJEMNE RELACJE POMIĘDZY DOWÓDCAMI
NATO A NARODOWYMI PRZEDSTAWICIELSTWAMI WŁADZY, LUD-
NOŚCIĄ CYWILNĄ (...). POROZUMIENIA TE OBEJMUJĄ TAKŻE
WSPÓŁPRACĘ Z AGENDAMI, ORGANIZACJAMI I WŁADZAMI POZA-
RZĄDOWYMI I MIEDZYNARODOWYMI.

**ORGANIZACJE POZARZĄDOWE
A
POWSZECHNY OBOWIĄZEK OBRONY OJCZYZNY**

UMACNIANIE OBRONNOŚCI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, PRZY
GOTOWANIE LUDNOŚCI I MIENIA NARODOWEGO NA WYPADEK
WOJNY ORAZ WYKONYWANIE INNYCH ZADAŃ W RAMACH PO-
WSZECHNEGO OBOWIĄZKU OBRONY NALEŻY DO WSZYSTKICH
ORGANÓW WŁADZY I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ ORAZ IN-
NYCH ORGANÓW I INSTYTUCJI PAŃSTWOWYCH, ORGANÓW SA-
MORZĄDU TERYTORIALNEGO, PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH
I INNYCH JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH, ORGANIZACJI SPO-
ŁECZNYCH, A TAKŻE DO KAŻDEGO OBYWATELA W ZAKRESIE
USTALONYM W USTAWACH.

*ART. 2 USTAWY Z DNIA 21 LISTOPADA 1967 R.
O POWSZECHNYM OBOWIĄZKU OBRONY RP*

**MIEJSCE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W OBRONIE
TOTALNEJ SZWECJI**

