

JOLANTA BLICHARZ

Uniwersytet Wrocławski

ZAKRES DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI TRZECIEGO SEKTORA W SFERZE PRZECIWDZIAŁANIA WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU

Wyzwania stojące przed sektorem organizacji społeczeństwa obywatelskiego są ściśle związane z procesami, które oddziałują dziś na państwo: globalizacją w wymiarze ogólnosiwiatowym, procesami urynkowania w gospodarce oraz ekskluzją społeczną jako konsekwencją postępu cywilizacyjnego. Procesy globalizacyjne przyczyniają się do zmniejszenia roli państwa w sferze gospodarczej na rzecz ponadnarodowych korporacji, a w sferze politycznej i społecznej na rzecz decentralizacji, samorządności społeczności lokalnych i instytucji pozarządowych, które przejmują część zadań administracji publicznej. Sektor organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwany niezależnym, ochotniczym albo gospodarką społeczną — którego działalność nie jest mierzona w kategoriach zysków i strat — jest ważnym współuczestnikiem sektora publicznego w sferze realizacji zadań publicznych. Roli tego sektora w zakresie polityki przeciwdziałania ekskluzji społecznej na poziomie lokalnym nie sposób przecenić.

W wysoko rozwiniętych krajach demokratycznych termin „sektor organizacji obywatelskich” używany jest wymiennie z pojęciem społeczeństwa obywatelskiego. Istnieje wiele definicji terminu „społeczeństwo obywatelskie”. Można je rozumieć między innymi jako niepaństwowe organizacje prywatnego życia jednostek, tj. rodziny, układy osobiste, wspólnoty i organizacje lokalne, które odgrywają istotną rolę w przeciwdziałaniu dezintegracji tradycyjnych rodzinnych i personalnych układów¹. Wspólną cechą różnych koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, określanego też czasem jako społeczeństwo cywilne, jest jego autonomia wobec państwa. Jakkolwiek idea społeczeństwa obywatelskiego jest nie-nowa, jej początki odnaleźć można w starożytności, a wyrazistą postać uzyskała

¹ Zob. szerzej L. Dziewięcka-Bokun, *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, wybór i opracowanie L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wrocław 2003, s. 214.

w wieku XVIII i XIX, to jednak — jak zauważa Jerzy Szacki w tytule swojej książki *Ani książę, ani kupiec*² — pojęcie instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest wieloznaczne i niełatwe do zdefiniowania.

W odróżnieniu od starożytnych koncepcji traktujących społeczeństwo w kategoriach struktury politycznej (zarówno Grecy, jak i Rzymianie określali tożsamość własnych społeczeństw pojęciem „politeia”, czyli ustroju), idea, która narodziła się we wczesnym średniowieczu, przedstawia władzę jako tylko jeden ze społecznych organów. Władza królewska, na przykład, była *singulis maior*, ale nie *universis minor*³. Przyjęcie idei, iż społeczeństwo nie jest tożsame ze swoją strukturą polityczną — można uznać za jedno ze źródeł późniejszego terminu „społeczeństwo obywatelskie” i jeden z korzeni zachodniego liberalizmu.

Warto zauważyć, iż pojawiające się w ostatnich stuleciach różne koncepcje społeczeństwa obywatelskiego nawiązywały do obywatelskich wolności przeciwstawianych samowoli absolutystycznych władców. Według J. Locke’a (1632–1704) społeczeństwo obywatelskie powstało w wyniku umowy społecznej na fundamencie społeczeństwa naturalnego. Umowa miała być zawierana w dwóch etapach. W pierwszym ludzie konstytuowali społeczeństwo obywatelskie, w drugim zaś powoływali społeczeństwo polityczne i władzę⁴. W świetle Locke’owskiej konstrukcji umowy społecznej społeczeństwo poprzedza władzę i sprawuje nad nią kontrolę oraz może rozwiązać umowę, gdy władza złamie jej warunki. Inną wizję społeczeństwa obywatelskiego sformułował Monteskiusz (1689–1755), którego ideałem relacji społeczeństwa i państwa była równowaga między władzą centralną a siecią stowarzyszeń, instytucji, ograniczających władzę i skłaniających ją do poszukiwania porozumienia ze społeczeństwem⁵. Dziedzictwo Monteskiuszowskie można znaleźć u Tocqueville’a (1805–1859), autora dwutomowego dzieła *O demokracji w Ameryce*, uchodzącego za najbardziej przenikliwą analizę społeczeństwa demokratycznego. Szczególne znaczenie mają jego analizy konfliktu między wolnością i równością, pożytków płynących z samorządu i stowarzyszeń oraz relacji między państwem a Kościołami. Zdaniem Tocqueville’a stowarzyszenia stanowiły główną zaporę przed despotyzmem. Mawiał on zresztą, iż w demokracjach nauka o stowarzyszeniach jest matką nauk⁶. Z kolei u G.W.F. Hegla (1770–1831) społeczeństwo obywatelskie to sfe-

² J. Szacki, *Ani książę, ani kupiec: obywatel*, Kraków 1997.

³ Zob. Ch. Taylor, *Kiedy mówimy: społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie*, red. K. Michalski, Kraków 1994, s. 63.

⁴ Zob. H. Izdebski, *Administracja publiczna a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wydanie trzecie rozszerzone, Warszawa 2004, s. 313–314.

⁵ Problematykę tę omawia szczegółowo W. Osiatyński, *Sztuka społecznej organizacji*, „Wiedza i Życie” 1996, nr 7.

⁶ *Ibidem*; por. też W. Bokajło, *Społeczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem demokracji*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, Wrocław 2001, s. 53.

ra przezwyciężenia „antynomii pomiędzy partykularyzmem działań rynkowych a ogólnością zasad i norm rządzących życiem społeczeństwa i państwa”⁷. W istocie, według Hegla, instytucje społeczeństwa obywatelskiego pełnią funkcje mediacyjne między interesem partykularnym (grupowym, religijnym i zawodowym) a interesem wspólnym.

Zaznaczyć też trzeba, iż pod koniec XIX w. termin „społeczeństwo obywatelskie” wyszedł z szerszego użycia, by stosunkowo niedawno powrócić do teorii społecznych. Jego renesans uzasadniony był próbą wyrażenia niektórych cech rozwijającej się cywilizacji zachodniej, o korzeniach sięgających o wiele głębiej, jak również spontanicznymi, oddolnymi ruchami, jakie miały miejsce w Europie Wschodniej w schyłkowej fazie realnego socjalizmu. W Polsce istotnym warunkiem przejścia ustrojowego do demokracji była mobilizacja społeczeństwa, które w latach 1980–1989 ukonstytuowało się jako społeczeństwo obywatelskie. Należy jednak w tym miejscu przypomnieć, iż do odbudowy polskiego sektora organizacji społeczeństwa obywatelskiego przyczyniły się z jednej strony tradycja ruchu stowarzyszeniowego z okresu międzywojennego i pierwszych lat powojennych, z drugiej — przyjęte w latach osiemdziesiątych nowe rozwiązania prawne, które stworzyły korzystniejsze niż uprzednio warunki rozwoju niezależnych inicjatyw. Ustawa o fundacjach z dnia 6 kwietnia 1984 r.⁸, ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach⁹, ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego¹⁰ — stworzyły podstawy prawne rozwoju polskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Obecnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego są uznawane za podłoże rozwoju współczesnej demokracji. Stanowią one nie tylko wzmocnienie i urzeczywistnienie prawa obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym, ale również umożliwiają właściwe wypełnianie ról społecznych oraz samorealizację we wszystkich sferach życia.

Ważnym aspektem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w kierunku przysparzającym kapitału społecznego (który przez ekonomistów bywa określany jako „wspólne dobro”, czyli efekt ludzkiego współdziałania w ramach organizacji obywatelskich)¹¹ są jego relacje z państwem. Z tego względu dla właściwych relacji z państwem sformułowana została normatywna zasada pomocniczości (subsydiarności). Zasada ta znajduje zastosowanie zarówno w sferze rozdziału kompetencji podmiotów prawa publicznego, jak i w odniesieniu do sposobów realizacji zadań publicznych. W tym drugim znaczeniu subsydiarność jest konstytu-

⁷ W. Bokajło, *op. cit.*, s. 37.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.

¹¹ S. Golinowska, *Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych*, [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, wybór i opracowanie L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wrocław 2003, s. 69–70.

tucyjną dyrektywą dla ustawodawcy zwykłego w zakresie tworzenia warunków instytucjonalnych form organizacji pozarządowych (jako podstawowych instytucji społeczeństwa obywatelskiego) oraz kreowania zakresu współpracy tych podmiotów z organami administracji publicznej, ich udziału w wykonywaniu zadań administracji publicznej.

Współczesne postrzeganie zasady subsydiarności jako reguły funkcjonalnej wszelkich organizacji społeczności ludzkich jest rezultatem długiej ewolucji wzajemnych stosunków między obywatelami (ich organizacjami) a państwem. Idea przewodnia tej zasady w ciągu wielu stuleci z różnym natężeniem występowała w każdej etyce społecznej. Jakkolwiek sama zasada subsydiarności, wypracowana została w wieku XIX, to jednak historia idei pomocniczości sięga czasów greckich: tradycji arystotelesowskiej, a także tradycji chrześcijańskiej i germańskiej. Tomasz z Akwinu (1224–1274), a w wieku XVII niemiecki polityk i teoretyk Althusius rozwinęli ideę pomocniczości i władzy uzupełniającej, która właściwie radzi sobie z paradoksem autonomii bytu poszczególnego oraz dobra wspólnego, pociągającego za sobą ingerencję. Wątki zbliżone do myśli Althusiusa można znaleźć w koncepcji Hegla, który postuluje stworzenie nowego typu państwa, respektującego wolne podmioty, starającego się nakłonić je do rezygnacji z egoistycznych partykularizmów oraz troski o dobro wspólne. Począwszy od XIX w., pojawiające się koncepcje na temat funkcji redukcji państwa na rzecz samowystarczalnych wspólnot społecznych można odnaleźć w pracy Tocqueville'a (*O demokracji w Ameryce*), który z pozycji wroga absolutyzmu francuskiego postulował oddanie spraw zdolnych do kierowania swoim losem ciał społecznych, oraz w pracach Wilhelma E. von Kettelera, który postulował zasadę państwa socjalnego jako zasadę konstytucyjną — żądanie, które zostało urzeczywistnione dopiero w porządku ustrojowym RFN¹². Przełomowym wydarzeniem było włączenie zasady subsydiarności do katolickiej nauki społecznej, która odąd należy do głównych założeń w nauce społecznej Kościoła w zakresie odpowiedzi na pytanie, jakimi zasadami ma się kierować społeczeństwo i państwo.

Niewątpliwie można przyjąć, iż idea pomocniczości odegrała kluczową rolę zarówno w historycznym procesie przeobrażeń ustrojowych, stymulując rozwój instytucjonalnych form aktywności społecznej, jak i w określeniu współpracy między władzami publicznymi a niezależnymi podmiotami inicjatywy społecznej, która powinna służyć wzajemnemu, skutecznemu uzupełnianiu się tych podmiotów w realizacji zadań publicznych. Należy jednak zauważyć, iż subsydiarność pojawiła się w polskim prawie po ratyfikacji przez Polskę w roku 1994 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Zasadę subsydiarności zalicza się również do ogólnych zasad prawa Unii Europejskiej. Została ona wprowadzona

¹² Por. E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 21.

do porządku wspólnotowego bezpośrednio wołą państw członkowskich, wyrażoną w Traktacie o Unii Europejskiej, podpisanym w Maastricht 7 lutego 1992 r. Preambuła Traktatu o Unii Europejskiej (z Maastricht) wskazuje, iż proces tworzenia coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy charakteryzować się winien tym, że „decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi, zgodnie z zasadą subsydiarności”. W istocie to, co wiąże zasady — pomocniczości w polskim prawie konstytucyjnym i subsydiarności w traktatach europejskich — to uniwersalna wizja najszerzej pojmowanej struktury społeczeństwa od poziomu jednostki do rozbudowanych wspólnot o zasięgu międzynarodowym¹³. Uzyskanie przez subsydiarność statusu zasady ustrojowej w Unii Europejskiej oraz jej konstytucjonalizacja w polskiej ustawie zasadniczej ma istotne znaczenie ze względu na sens istnienia ośrodków decyzyjnych (władzy) oraz ich relacji ze społeczeństwem.

Praktyczną konsekwencją przyjęcia tej zasady była przeprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 r. radykalna reforma władz lokalnych, obejmująca zasadnicze zmiany podziału terytorialnego państwa, a także zakresu kompetencji władz samorządowych i administracji rządowej na nowo powołanych szczeblach. Można powiedzieć, iż od stycznia 1999 r. organy jednostek samorządu terytorialnego stały się głównym partnerem organizacji pozarządowych (obywatelskich) w realizacji zadań publicznych. Przejawem realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości jest również unormowanie w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie zagadnień dotyczących zasad i form współpracy organów administracji publicznej z sektorem organizacji pozarządowych. Przyjęte rozwiązania prawne wskazują, że współpraca organów administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi w wykonywaniu zadań publicznych służy wspólnemu celowi — działalności dla dobra wspólnego poprzez zaspokajanie określonych potrzeb społecznych. Do regulacji prawnych odzwierciedlających zasadę współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi należy zaliczyć rozwiązania przyjęte w ustawodawstwie samorządowym, gdzie organizacje obywatelskie (pozarządowe) traktowane są jako partnerzy społeczni w wykonywaniu zadań publicznych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Również niektóre przepisy z zakresu materialnego prawa administracyjnego nawiązują bezpośrednio do zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w procesie wykonywania niektórych zadań publicznych.

Zasada pomocniczości wprawdzie ogranicza rolę państwa, ale jej nie eliminuje. Wyraźnie wskazuje miejsce instytucji państwowych i ich pomocniczą funkcję wobec organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Co więcej, organiza-

¹³ Zob. S. Dudzik, *Zasada subsydiarności w prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, t. 1, Opole 1998, s. 311; oraz E. Popławska, *op. cit.*, s. 140.

cje społeczeństwa obywatelskiego (organizacje pozarządowe) nie rozwijają się bez wsparcia państwa — przede wszystkim bez tworzenia regulacji umożliwiających to działanie od strony prawnej, ale także bez wsparcia materialnego. Z tego względu doktrynalne spojrzenie na rolę organizacji obywatelskich (pozarządowych) jako istniejących poza kuratelą państwa autonomicznych instytucji (beżładnego zbioru prywatnych enklaw) nie znajduje uzasadnienia.

Należy zauważyć, iż zasada pomocniczości pozostaje w zgodzie z pewnymi ideami nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*). Koncepcja NPM podkreśla rolę instrumentów cywilnoprawnych, zwłaszcza umownych, które mają zastąpić tradycyjne nakazowe instrumenty administracyjno-prawne i finansowoprawne oraz wskazuje na sieciowy, współzależny, a nie hierarchiczny układ świadczenia usług publicznych przez administrację publiczną, organizacje prywatne i organizacje pozarządowe¹⁴. Jednym z przejawów charakteryzujących nowe zarządzanie publiczne jest między innymi partnerstwo trójsektorowe, które stwarza możliwości podziału odpowiedzialności między sektor publiczny, prywatny i obywatelski w sferze realizacji zadań publicznych.

Warto wspomnieć, że zasada pomocniczości (subsydiarności) jako podstawowa zasada leżąca u podstaw konstruowanej polityki społecznej w krajach UE zobowiązuje również struktury administracyjne i społeczeństwo obywatelskie do współpracy, współdziałania, partnerstwa w celu podnoszenia warunków i jakości życia społeczeństw Europy, szczególnie kategorii marginalizowanych. Charakterystyczne dla epoki postindustrialnej masowe procesy — globalizacji, deregulacji rynków pracy, kryzysu *welfare state* — spowodowały w wielu społeczeństwach nasilanie się zjawiska ekskluzji społecznej. Refleksja nad ekskluzją społeczną (wykluczeniem społecznym), której początki sięgają lat 60. XX w., ewoluowała od zjawiska politycznego i gospodarczego do zjawiska socjologicznego ujmowanego w sensie załamania się więzi społecznej między jednostką a społeczeństwem. Jakkolwiek pojęcie ekskluzji społecznej w piśmiennictwie socjologicznym i politologicznym nie zostało wyraźnie sprecyzowane, to jednak termin ten można rozumieć jako zjawisko nierównego dostępu do politycznych i prawnych uprawnień, przede wszystkim w kontekście dostępu do opieki zdrowotnej, elementarnej edukacji i materialnego zabezpieczenia, które w tym ujęciu ma znaczenie dyskryminacji.

W studiach nad ekskluzją społeczną analizie poddawane są następujące kwestie: czynniki warunkujące proces wykluczenia, kategorie jednostek ekskludowanych oraz obszary życia, w których zachodzi wykluczenie. Przyczyn ekskluzji można poszukiwać w sferze ekonomicznej (ubóstwo jako stan wyklu-

¹⁴ Problematykę tę omawia szerzej: H. Izdebski, *Historia administracji*, wydanie piąte, Warszawa 2001, s. 150–152, oraz *idem*, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 15; zob. też J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej*, internet: www.supernat.pl.

czający prowadzenie społecznie akceptowanego sposobu życia); produkcji (bezrobocie jako element ekskluzyji) oraz spójności społecznej (brak rodziny, izolacja społeczna itp.). Inne przyczyny to na przykład niepełnosprawność czy przekonania religijne. Z tego względu grupami społecznymi najczęściej zagrożonymi ekskluzją społeczną są: bezrobotni, ludzie fizycznie niepełnosprawni, osoby mające problemy w sferze zdrowia psychicznego, nadużywający narkotyków i alkoholu, ludzie ubodzy, mniejszości etniczne itp. Ekskluzja społeczna jako zjawisko uniwersalne i relatywne, tzn. dotyczy wszelkich typów społeczeństw i kultur, występuje w takich obszarach życia społecznego, jak: rynek pracy, edukacja, zdrowie, opieka społeczna, bezdomność, udział w życiu społeczności lokalnych. Oznacza to ograniczenie dostępu do dóbr i usług, instytucji i praw.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ekskluzyja społeczna występuje z większą siłą w społecznościach o słabej sieci organizacyjnej społeczeństwa obywatelskiego czy wręcz braku tradycji społeczeństwa cywilnego. Społeczeństwo obywatelskie poprzez swoje działania przede wszystkim w wymiarze instytucjonalnym może przeciwdziałać zjawisku ekskluzyji. Efektywne zwalczanie wykluczenia społecznego wymaga rozwoju systemu instytucjonalnego z jasnym podziałem odpowiedzialności instytucji, otwierającego jednocześnie przestrzeń dla aktywności obywatelskiej i upodmiotowienia korzystających z usług społecznych świadczonych zarówno przez sektor publiczny, jak i obywatelski (pozarządowy). Rozwiązywanie problemów istniejących w sferze społecznej wymaga promowania innowacyjnych podejść, szczególnie poprzez budowę sieci powiązań między organami administracji publicznej a wszystkimi zaangażowanymi organizacjami pozarządowymi na szczeblu lokalnym i krajowym.

Obowiązek opracowywania tego rodzaju strategii rozwiązywania problemów społecznych wynika między innymi z: założeń Strategii Lizbońskiej oraz Wspólnotowego Programu Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu, a także artykułów 136 oraz 137 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w myśl których celem Wspólnoty jest wspieranie zatrudnienia, poprawa warunków życia i pracy, zapewnienie właściwej ochrony socjalnej, rozwój zasobów ludzkich na rzecz trwałego wysokiego zatrudnienia oraz zwalczanie izolacji społecznej¹⁵.

¹⁵ W roku 2001 uzgodniony został przez Radę, Parlament i Komisję Europejską „Wspólnotowy program na rzecz walki z wykluczeniem społecznym na lata 2002–2006”. Jego celem jest wsparcie współpracy pomiędzy krajami Unii Europejskiej i zwiększenie skuteczności przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Polska zgłosiła gotowość przystąpienia do programu, w efekcie czego podjęła prace nad przygotowaniem Memorandum w sprawie integracji społecznej (Joint Inclusion Memorandum — JIM), Narodowej strategii integracji społecznej oraz Krajowego planu działania na rzecz integracji społecznej. Powołany przez prezesa Rady Ministrów w roku 2003 Zespół Zadaniowy do spraw Reintegracji Społecznej opracował dokument pn. „Narodowa strategia integracji społecznej dla Polski”. Autorzy tego dokumentu podjęli próbę dokonania całościowej analizy sytuacji społecznej w Polsce, wskazania priorytetowych problemów oraz dobrych praktyk na rzecz inkluzji osób i grup.

Jednym ze sposobów rozwiązywania problemów istniejących w sferze społecznej jest rozszerzanie i pogłębianie form współpracy oraz partnerstwa organów jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych funkcjonujących na terenie gminy oraz jednostek instytucjonalnych zajmujących się szerszym obszarem, takim jak oświata, służba zdrowia czy bezpieczeństwo publiczne. Obowiązek opracowywania strategii integracji i rozwiązywania problemów społecznych wynika wprost z art. 17. ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁶. Z kolei podstawy prawne w zakresie współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi (obywatelskimi) w sferze zwiększania skuteczności przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu można znaleźć między innymi: w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 4 ust. 1 pkt 1)¹⁷; ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (art. 3 ust. 1 pkt 4)¹⁸; ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁹; ustawie z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (art. 1 ust. 3)²⁰; ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (art. 35 ust. 1 pkt 8 i art. 35a ust. 1 pkt 6)²¹; ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (art. 5 ust. 3)²²; ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (art. 1 ust. 2)²³; ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (art. 9)²⁴.

Przyjęte rozwiązania prawne mają na celu nie tylko ograniczanie zjawiskamarginalizacji i wykluczenia społecznego, ale też wzmocnienie współpracy podmiotów władzy publicznej z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w sferze realizacji zadań na rzecz reintegracji społeczno-zawodowej osób ekskludowanych. Na przykład ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie instytucjonalizuje charakterystyczny dla postindustrialnej fazy rozwoju usług społecznych nowy model relacji między państwem a organizacjami pozarządowymi. Zakłada większy udział organizacji obywatelskich (pozarządowych) w świadczeniu usług ze sfery polityki społecznej przy zachowaniu funkcji finansowania i nadzoru ze strony organów administracji publicznej.

¹⁶ Dz.U. Nr 64, poz. 593.

¹⁷ Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

¹⁸ Dz.U. Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.

¹⁹ Dz.U. Nr 99, poz. 1001.

²⁰ Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 z późn. zm.

²¹ Dz.U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.

²² Dz.U. Nr 179, poz. 1485.

²³ Dz.U. z 1994 r. Nr 111, poz. 535 z późn. zm.

²⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493.

Z kolei ustawa o zatrudnieniu socjalnym stwarza podstawy do kompleksowych działań mających na celu reintegrację społeczno-zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które na otwartym rynku pracy mają problemy ze znalezieniem zatrudnienia. Chodzi tu w szczególności o: bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności; uzależnionych od alkoholu, którzy zakończyli program psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego; uzależnionych od narkotyków i innych środków odurzających, którzy zakończyli program terapeutyczny; chorych psychicznie; bezrobotnych; zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem; uchodźców realizujących indywidualny program integracji. Osoby te z powodu wykluczenia społecznego nie mogą własnym staraniem, ze względu na swoją sytuację życiową, zaspokoić podstawowych potrzeb. W świetle założeń ustawy reintegrację zawodową i społeczną osób zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem mogą realizować centra integracji społecznej, które mogą być tworzone między innymi przez organizacje pozarządowe, których celem jest odpowiednie przygotowanie zawodowe osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem na rynku pracy.

Innym z przejawów ograniczania ekskluzji społecznej jest instytucja spółdzielczości socjalnej, której członkami mogą być również organizacje sektora pozarządowego, prowadzące działalność statutową na rzecz reintegracji społecznej i zawodowej mieszkańców gminy. Spółdzielczość socjalna jako forma zabezpieczenia społecznego powiązana z działalnością rynkową (praca zamiast zasiłku)²⁵ realizuje program aktywizacji zawodowej osób zaliczanych do grupy tzw. niskiej zatrudnialności. Instytucja spółdzielczości socjalnej (wraz z zatrudnieniem socjalnym) jest elementem praktyki gospodarki społecznej, realizującej zasady ekonomii społecznej, w której podstawowym celem działania jest nie zysk, lecz cele społeczne, takie jak integracja słabszych grup z resztą społeczeństwa.

Skuteczne rozwiązywanie problemu ekskluzji społecznej wymaga nie tylko właściwych unormowań prawnych w tym zakresie, ale również porozumienia i współpracy organizacji obywatelskich z przedstawicielami administracji rządowej, samorządu lokalnego, innymi organizacjami trzeciego sektora oraz społeczeństwem, które nie do końca rozumie problem wykluczenia. Istotną przeszkodę w zwalczaniu problemów społecznych stanowi słaba informacja na temat obowiązujących aktów prawnych oraz niezbyt dobra orientacja w zawiłościach instytucjonalnych i prawnych, które sprawiają, że ludzie niewiele wiedzą o przysługujących im prawach i obowiązkach.

Nadto przyjęte rozwiązania legislacyjne nie do końca regulują zasady partnerstwa wyrażane przez zasadę subsydiarności, stojące u podstaw zasady podejścia

²⁵ Szerzej H. Izdebski, *Spółdzielnie socjalne a organizacje pozarządowe — przewidywane skutki Ustawy o spółdzielniach socjalnych*, internet: www.liskow.org.pl/files/Ekspertyza.

znanego jako *New Public Management*. W efekcie dominują rozwiązania fragmentaryczne, dostrzegalna jest nieprzejrzystość wzajemnych stosunków między sektorem publicznym a obywatelskim (pozarządowym) w kwestii rozwiązywania problemów społecznych. Istotnym elementem reformy w sferze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu jest przebudowanie instrumentów i narzędzi stosowanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego na rzecz wzmocnienia ich roli aktywizacyjnej w równym wymiarze, tak aby działały jako instrument aktywnego włączenia w sferze realizacji polityki społecznej. Z tego względu istnieje potrzeba wypracowania jednego kompleksowego modelu partnerstwa publiczno-społecznego celem doprowadzenia do ujednoczenia kontraktowania usług społecznych we wszystkich obszarach (ryнку pracy, pomocy społecznej, niepełnosprawności, przeciwdziałania alkoholizmowi) z jasnym określeniem specyfiki obszarów o wspólnej procedurze określonej w regulacjach pożytku publicznego. Istotne jest również stworzenie narzędzi pozwalających na monitorowanie realizowanych przez te organizacje zadań o charakterze społecznym i ich efektywności. Odpowiedni system monitorowania powinien być wypracowany zarówno na poziomie lokalnym, regionalnym, jak i krajowym. Konieczne jest również zbudowanie pomostów między organizacjami pozarządowymi w Polsce i ich partnerami z Unii Europejskiej w celu przygotowania przyszłego otwarcia rynku usług społecznych i uzgodnienia standardów działań w sferze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Istotą działalności organizacji obywatelskich jest również występowanie w interesach osób trzecich. Mogą one, podobnie jak i inne podmioty, prowadzić działalność lobbingową na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Jakkolwiek stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa²⁶ ustawodawca utożsamiał zawodową działalność lobbingową z działalnością zarobkową, niemniej jednak zarobkowy charakter zawodowego świadczenia usług lobbingowych nie wyklucza możliwości świadczenia usług lobbingowych przez organizacje pozarządowe, które działają na zasadzie *non-profit*, czyli nie są nastawione na zdobywanie korzyści majątkowych. Jednakże osiągnięty w ten sposób dochód, wypracowany w ramach działalności odpłatnej pożytku publicznego, musi zostać przeznaczony wyłącznie na realizację zadań statutowych (art. 8 PożPubWolU). Artykuł 2 ust. 3 ustawy LobDzU stanowi, iż „zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej”. Podmiotami świadczącymi lobbing mogą być zarówno osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (tj. wpisane do ewidencji działalności gospodarczej), jak i inne podmioty wpisane do rejestru przedsiębiorców KRS oraz

²⁶ Dz.U. Nr 169, poz. 1414.

osoby fizyczne. W tej sytuacji w kontekście organizacji pozarządowych należy stwierdzić, iż tylko organizacje pozarządowe wpisane do rejestru przedsiębiorców KRS mogą podjąć zawodową działalność lobbingową. W świetle unormowań ustawowych lobbing może być świadczony na podstawie umowy cywilnoprawnej. Oznacza to, iż ustawodawca pozostawił stronom możliwość wyboru, czy będzie to na przykład umowa zlecenia, czy umowa o dzieło.

Wykorzystanie potencjału działalności organizacji trzeciego sektora w sferze realizacji zadań publicznych występuje również w Unii Europejskiej. Jakkolwiek Unia Europejska nie wprowadziła ujednoczonych przepisów prawnych dotyczących funkcjonowania tych organizacji, to jednak przyjęto szereg rozwiązań prawnych, które mają wpływ na działalność organizacji trzeciego sektora. Choć na przykład w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE) nie zostało wymienione pojęcie „organizacja pozarządowa”, niemniej jednak odniesienia do problematyki związanej z trzecim sektorem znajdują się w art. 138 i 139 TWE dotyczących dialogu społecznego oraz art. 257 TWE powołującym Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Art. 257 TWE, w brzmieniu zmienionym postanowieniami Traktatu z Nicei, stanowi, że Komitet składa się z przedstawicieli różnych gospodarczych i społecznych grup zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Dotychczas obowiązująca wersja tego artykułu stanowiła, że Komitet składa się z przedstawicieli różnych grup życia gospodarczego i społecznego. Problematyce trzeciego sektora zostały również poświęcone dwie deklaracje: deklaracja nr 23 w sprawie współpracy ze stowarzyszeniami charytatywnymi dołączona do Traktatu z Maastricht oraz deklaracja nr 38 w sprawie wolontariatu dołączona do Traktatu Amsterdamskiego. Kwestia organizacji pozarządowych oraz ich roli w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego została również poruszona w Białej Księdze na temat rządzenia, przygotowanej przez Komisję Europejską — White Paper on European Governance COM (2001) 428 final. Wspomnieć należy także, iż formami samoorganizacji sektora *non-profit* na szczeblu europejskim są sieci organizacji pozarządowych. Łączą one organizacje pozarządowe zajmujące się poszczególnymi sferami działalności np. („sprawy społeczne”, „środowisko”, „zespoły eksperckie”, „obywatele i instytucje”, „władze lokalne i regionalne”, „prawa człowieka”, „rozwój”, „kultura”) i reprezentują ich interesy wobec instytucji wspólnotowych. Do jednej z najprężniej działających sieci należy Platforma Europejskich Społecznych Organizacji Pozarządowych (Platform of European Social NGOs).

Konkludując, można powiedzieć, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego to instytucje mające swoje korzenie w systemach prawnych największych państw europejskich, są także przedmiotem szerokiego zainteresowania ze strony Unii Europejskiej. W świetle unormowań ustawowych organizacje obywatelskie (pozarządowe) stanowią istotny element reformy państwa w kierunku zarządzania publicznego (*public governance*). Przyjęte w ustawie o działalności pożytku

publicznego i wolontariacie rozwiązania prawne mają na celu stworzenie optymalnych możliwości efektywnego współdziałania organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej w sferze zwiększenia racjonalności społecznej i ekonomicznej realizacji zadań publicznych służących rozwojowi zarówno na poziomie lokalnym, jak i makrospołecznym.

Zjawisko włączania organizacji społeczeństwa obywatelskiego do współdziałania w realizacji zadań administracji publicznej winno sprzyjać wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, a także poszerzaniu funkcji tych podmiotów w dziedzinie rozwiązywania problemów wykluczenia społecznego oraz rozwoju społecznego poprzez aktywność w sferze pożytku publicznego.