

Janusz Erenc

Uniwersytet Gdański

Jerzy Boczoń

Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji

Pozarządowych w Gdańsku

ROZWÓJ SEKTORA POZARZĄDOWEGO NA POMORZU

Transformacja systemowa wyzwoliła ludzką energię, w tym powstanie organizacji pozarządowych, które szybko zaczęły wypełniać przestrzeń społeczną. Wywołuje to pytania nie tylko o tożsamość ideową, ale również o kondycję nowych społecznych tworów. Czy wyzwoloną energię i powstające podmioty można utożsamiać z budową infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego? Jednym z wyróżniających się pod tym względem obszarów jest województwo pomorskie, gdzie o aktywności obywatelskiej w niezależnych strukturach organizacyjnych świadczą statystyki, wskazujące na relatywnie duże nasycenie działającymi organizacjami, jak również oryginalność oraz waga powstających inicjatyw i rozwiązań systemowych. Jednak mimo pionierskich rozwiązań uwidaczniają się istotne problemy dalszych przemian, przede wszystkim niski poziom inwestycji w trzeci sektor, co nie pozwala na jego instytucjonalny i profesjonalny rozwój, niezbędny w budowaniu kapitału społecznego.

Główne pojęcia: społeczeństwo obywatelskie, inicjatywy społeczne, organizacje pozarządowe, kapitał społeczny, administracja publiczna, województwo pomorskie.

Inicjatywy społeczne a rozwój społeczeństwa obywatelskiego

Reformowalność systemu to jego zdolność do adaptowania zmian wynikających z rodzących się potrzeb i dążeń, które odczuwają, a następnie demonstrować aktorzy życia społecznego. Tego atrybutu pozbawione są zwykle wszelkie systemy o scentralizowanej i autokratycznej formule podejmowania decyzji, zakładające celowość i optymalność przemian społecznych. „«Architektura» reżimu komunistycznego nałożyła ograniczenia instytucjonalne na jego zdolność uczenia się. Reżim ten wprowadzony został jako rozwiązanie ostateczne” (Kamieński 1994: 32). Vilfredo Pareto (1994) – klasyk socjologii i ekonomii politycznej – wprowadził do rozważań nad systemami społeczno-

Janusz Erenc: Instytut Filozofii, Socjologii i Dziennikarstwa UG, e-mail: erenc@poczta.fm

Jerzy Boczoń: Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych w Gdańsku, e-mail: jerzy.boczon@rci.org.pl

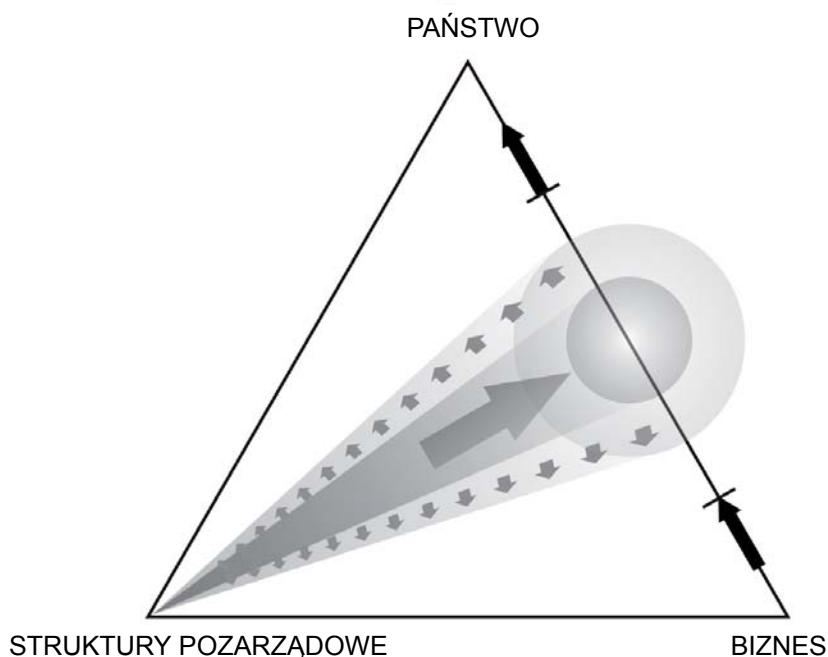
politycznymi dychotomiczny podział na systemy policentryczne i monocentryczne. Zauważył przy tym, że w systemach monocentrycznych zlikwidowano dwa ważne atrybuty życia zbiorowego: rynek, czyli naturalną wymianę towarów i usług, oraz swobodę zrzeszania się i tworzenia samodzielnych instytucji działających z woli osób tworzących te instytucje.

Transformacja w krajach Europy Wschodniej to oprócz reform struktur władzy politycznej przywrócenie obu wskazywanych przez Pareto elementów. Oba też szybko zdynamizowały życie społeczeństw tej części świata. Możemy przecież zauważyć, że z jednej strony w stosunkowo szybkim tempie następuje przejście od „rynku pustych pól” do szerokiego wachlarza dóbr i usług (prywatyzacja tego sektora), z drugiej uwalnia się nieznaną dotychczas energia i społeczne zaangażowanie w sprawy lokalne i publiczne (rozwój struktur pozarządowych). Cechuje te procesy stosunkowo duża ekspresja i chęć odcięcia się od starego porządku politycznego, w tym także destrukcja struktur instytucjonalnych państwa – nie tylko tych, które bezpośrednio kojarzyły się ze starym aparatem władzy, jak wojsko i milicja (policja), ale również w szpitalach, bibliotekach czy szkołach. Jednocześnie obserwujemy anektowanie różnych obszarów rzeczywistości społecznej i nadawania im grupowego charakteru (od sąsiedzkiego czy lokalnego po pracowniczy) i różne próby kreowania nowych jego wymiarów. Generalnie dla organizujących się samodzielnych podmiotów społecznych przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku rozwój inicjatyw obywatelskich oznaczał ograniczenie roli państwa i jego udziału w życiu społecznych wspólnot. Określał też nową sferę działań obywateli poza strukturami administracji publicznej (I sektor, a poza działalnością gospodarczą – II sektor) nazywany „trzecim sektorem”. Podział zadań pomiędzy sektory obrazuje schemat 1.

Państwo wycofuje się z wielu dziedzin życia pozostawiając przestrzeń do zagospodarowania aktywności obywatelskiej w wymiarze społecznym i biznesowym. Działania biznesowe są ograniczone, gdyż dotyczą sfer, w których można osiągnąć zysk. Zakres aktywności obywatelskiej w sferze społecznej poszerza się wraz z ustępowaniem państwa.

Faktyczna swoboda stowarzyszania rozpoczęła się w Polsce dopiero w kilka miesięcy po obradach Okrągłego Stołu i w początkowej fazie ten ruch obywatelski przyjął różne formy organizacyjne lub w ogóle nie formalizował swojej działalności¹. Mamy więc zarówno komitety obywatelskie, kluby osiedlowe i stowarzyszenia, ale również ruchy edukacyjne, grupy wsparcia czy przypa-

¹ Faza ta charakteryzowała się dużym rozproszeniem działań, brakiem współpracy i jasno sprecyzowanych kierunków rozwoju, nie tylko w kontaktach z sektorem publicznym, ale również wewnątrz trzeciego sektora, za: Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych. *15 lat w służbie społeczeństwa obywatelskiego* (A. Dawidowska red.), Gdańsk 2008, Drukarnia Misiuro.

Schemat 1. Podział zadań we współpracy międzysektorowej

Źródło: Schemat autorski (Boczoń 2006)

rafialne zespoły charytatywne, które jeszcze w okresie państwa komunistycznego gromadziły ludzi chcących nieść pomoc osobom biednym i represjonowanym. Ludzie angażują się również w dyskusje nad przyszłym porządkiem prawnoadministracyjnym i wiele środowisk chce mieć wpływ na rozwiązania, które zostaną przyjęte w ramach nowych zasad ustrojowych na różnych poziomach społecznego zorganizowania. Szacuje się, że przez pierwsze cztery lata transformacji powstało w naszym kraju ponad 20.000 nowych podmiotów społecznych o różnej formie i strukturze organizacyjnej oraz o bardzo rozległym *spectrum* działań (Klon-Jawor 1993). Ponieważ jednocześnie słabły wielkie finansowane przez państwo organizacje, to inicjatywy obywatelskie zaczęły wprowadzać nowy strukturalny porządek społeczny (przynajmniej na tych terenach, gdzie obserwowaliśmy ich najsilniejszy rozwój).

Jednak podstawowe zagadnienie analityczne, jakie wiąże się z transformacją i duchem obywatelskich przemian, to pytanie o kondycję tych społecznych inicjatyw i to zarówno o ich tożsamość ideową i sposób definiowania rzeczywistości społecznej, jak i o jej wymiar praktyczny: samodzielność organizacyjną, zdolność finansową i możliwości przejmowania zadań. Wyzwolonej

energii i powstającej tkanki inicjatyw społecznych nie można utożsamiać z budową infrastruktury nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego, co czynili niektórzy obserwatorzy. Nietrudno też dostrzec w pojawiających się krytycznych opiniach na ten temat swoistego rozczarowania jakością dokonujących się przemian. Jak pisał jeden z głównych ideologów transformacji na temat społecznego zaangażowania w tym okresie: była to iluzja wykreowania społeczeństwa obywatelskiego, które zapełnia przestrzeń nowego ładu polityczno-ustrojowego (Geremek 1992). Ta krytyczna – powstała w pierwszych latach przemian diagnoza – wskazuje na obawy o powierzchowność obserwowanych zjawisk, jakie wiążą się z inicjatywami społecznymi, a jednocześnie na pełną spontaniczność, a nie systematyczność kreacji obywatelskich i ich efemeryczny charakter (krytykę ruchu stowarzyszeniowego jako podstawy demokratycznej tkanki społecznej podejmują między innymi Foley i Edwards 1998). Nie negując podnoszonych w niej racji warto podkreślić, że odpowiedź na pytanie o rolę organizacji i inicjatyw obywatelskich jako siły sprawczej przemian społecznych zależy od przyjmowanej optyki. Na przykład Karl Schlogel przekonuje, że ocena transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej przy zastosowaniu miernika społeczeństwa obywatelskiego jest zabiegiem nieuprawnionym metodologicznie, zamyka bowiem „dostęp do wszystkiego tego, czego nie obejmują pojęcia w języku norm społeczeństwa czysto obywatelskiego lub civil society, rozumianego jako idea normatywna” (Schlogel 2003: 100).

Jednocześnie należy podkreślić, że organizacje społeczne w krajach demokratycznych są coraz ważniejszym komponentem życia społecznego, a ich funkcjonowanie stanowi wyraz gotowości niekoniecznie wszystkich, ale **aktywnych** członków społeczeństwa do brania odpowiedzialności i współtworzenia ustroju politycznego, ekonomicznego i społecznego; partycypacja wszystkich obywateli w kreowaniu kierunków działań wspólnoty nie wydaje się już dziś możliwa (por. Sartori 1994: 89) i nie jest konieczna do wytwarzania nowej jakości życia jako wspólnego dobra. Powstająca sieć powiązań tworzy bowiem pewien „klimat”, który zmienia oblicze ładu społecznego i nie przekłada się wprost na policzalne zaangażowanie poszczególnych członków społecznej wspólnoty. Idąc za Jamesem Colemanem, można powiedzieć, że jest wartością niezależną, pewnym zasadniczym efektem, który składa się na kapitał społeczny wspólnoty. Ma on zarówno charakter materialny, jak i ludzki (kapitał ludzki), ale zawiera się przede wszystkim w relacjach społecznych (Coleman 1990: 304), powodując mobilizację społeczną jako reakcję na zmiany.

Dodajmy, że mobilizacja jest zwykle skuteczniejsza, jeśli odwołuje się do wspólnych wartości i jednakowego położenia społecznego, niż jeżeli opiera się tylko na wspólnym interesie ekonomicznym i zależności administracyjnej (dowodzą tego przykłady krajów wysokorozwiniętych, takich jak Francja

czy Wielka Brytania, gdzie ekonomizacji stosunków społecznych towarzyszy rozwój inicjatyw i organizacji grupujących ludzi o podobnych dążeniach, gustach czy zainteresowaniach). Nie stanowią one jednak alternatywy wobec sektora państwowego czy samorządowego, ale jego uzupełnienie i poszerzenie (o funkcjach organizacji pozarządowych w społeczeństwie demokratycznym por. Warren 2001). Należy też dostrzec, że w kolejnych latach wraz z poszerzeniem się działalności trzeciego sektora zwiększają się zwykle kompetencje organizacji i instytucji pozarządowych. Zjawisko to obserwujemy także w województwie pomorskim, gdzie jak wykazują badania (Grafińska-Dejna 2008) organizacje obywatelskie zdają się utrzymywać swoje miejsce w strukturach społecznych.

Samodzielna działalność mieszkańców

Angażowanie się w działanie społeczne wynika niewątpliwie z wielu przesłanek grupowych i jednostkowych i ma swoją dynamikę. Stając się inicjatorami określonych przedsięwzięć ludzie organizują argumenty oraz informacje, tak żeby nawet w sposób nie zawsze zaplanowany wytworzyć i utrzymać przeświadczenie o słuszności kierunku działania, a tym samym o entuzjasmie niezbędnym do jego wykonania. Uczestnicy, wierząc w możliwość samodzielnego kreowania wydarzeń, eksponują korzystne rezultaty swoich zamierzeń, a minimalizują efekty niekorzystne (Langer 1975). Jest to widoczne nie tylko w działaniach pozarządowych, ale w ruchach politycznych czy nawet w próbach zagospodarowania jakiejś części rynku. Wszystkie uruchamiane argumenty tworzą wówczas zespół przekonań, pozwalających podnosić prawdopodobieństwo skutecznego postępowania i korzystnego biegu wydarzeń. Jeżeli w procesie formowania nie powstaje takie przekonanie, inicjatywa i jej efekty są zagrożone (Brunsson 1982).

Mówiąc o organizacjach pozarządowych w Polsce nawiązuje się zwykle do historii pojawienia i zadomowienia tego terminu w naszych warunkach. Podkreśla się przy tym, iż obok faktu, że ruch ten powstał określając się wobec przemian politycznych w kraju (pozarządowość jako formuła postępu), to „odwoływanie się do tego określenia wynika najprawdopodobniej z wpływu terminologii pomocowej” (Frączak 2002: 11). Początki ruchów obywatelskich wskazywały przede wszystkim na ich socjalny charakter, co świadczyło o dużym wyczuleniu w naszym społeczeństwie na sprawy związane z sytuacją życiową różnych środowisk społecznych i o silnym poczuciu solidaryzmu grupowego. Chęć wspomagania słabszych, dotkniętych trwałą dysfunkcją zarówno socjalną, jak i biologiczną, stawała się wystarczającym przesłaniem, aby zintegrować wiele aktywnych jednostek (taki charakter miał główny nurt

inicjatyw społecznych na Pomorzu por. Erenc 1995), choć jednocześnie należy wspomnieć o innych obszarach aktywności, w tym organizacjach narodowościowych, kombatanckich, z których większość dopiero po 1989 roku mogła rozpocząć legalną działalność w kraju, oraz organizacjach kulturalnych czy oświatowych i ekologicznych.

Innym pojęciem, którym często posługiwano się, było określenie „inicjatywa” bądź „ruch samopomocowy”. Dało ono między innymi początek bazie danych o organizacjach: Bank Danych Inicjatyw Samopomocowych KLON/JAWOR (1993). Choć wiele organizacji nie miało na celu działalności socjalnej i opiekuńczej, to jednak występował wyraźny dystans wobec władz i chęć podkreślenia swojej samodzielności i niezależności od tego, co wiąże się z działalnością państwa i jego agend. Organizacje działały poza sferą publiczną, demonstrując swoje możliwości zabezpieczania członków wspólnoty w imię „określonych wartości lub społecznie pożytecznych celów, a nie dla zysku czy zdobycia władzy” (Frączak 2002: 12). Nie działały też tam, gdzie obowiązki państwa były oczywiste, a próbując zazwyczaj istniejący porządek prawnoustrojowy.

Łączenie się w grupy miało również charakter partykularny. W procesie transformacji ludzie szukają sposobów na wspólne „przechodzenie” zmian. Znalezienie potwierdzenia dla swoich dążeń lub stworzenie otoczenia społecznego, które definiuje je podobnie, pozostaje istotną, poszukiwaną w takich momentach wartością. Idąc za Davidem Trumanem (1953) należy dostrzegać korzyści, które zwykle płyną z przynależności do grup i to nie tylko w okresie przemian. Jednostki w trakcie swojego życia stają się przecież członkami różnorodnych grup – zarówno tych, których nie wybierają, choć są one ich naturalnymi grupami interesu, jak grupy sąsiedzkie czy etniczne, jak również tych, które stają się grupami ich racjonalnego wyboru, np. grupy pracownicze, partie polityczne, stowarzyszenia, a często i grupy religijne. Są to jego zdaniem grupy, które zwykle powstają samoczynnie i zdają się być głównie reakcją na różnego rodzaju zagrożenia obserwowane w środowisku. Wzmagająca się częstotliwość kontaktów poszczególnych jednostek – tych których cele oraz kierunki działania są podobne – prowadzi do definiowania wspólnych interesów i dalej do formalizowania grup. Jolanta Supińska (1991: 136) wskazuje na dwa typy korzyści płynących z formowania się takich grup. Jedne definiuje jako funkcje wewnętrzne, dające wymierne korzyści osobom stowarzyszonym, drugie natomiast nabierają charakteru zewnętrznego przenosząc skutki działania grup na szerszą społeczność. Inicjatywy rodzące się w pierwszym okresie transformacji były niewątpliwie próbą sprostania zagrożeniom płynącym z załamywania się systemu zabezpieczeń społecznych, a równocześnie odkrywania słabości i niebezpieczeństw często nieujawnianych przez państwo komunistyczne (np. cała sfera zagadnień związana z normalizacją i izolacją

środowiskową osób niepełnosprawnych czy zagrożenia ekologiczne występujące na znacznych obszarach kraju).

Obywatelskość na Pomorzu

Pomorze jest niewątpliwie regionem, który wyróżnia się w budowie społeczeństwa obywatelskiego, rozumianym jako proces, w którym grupy społeczne, społeczności lokalne, stowarzyszenia i inni aktorzy życia społecznego stają się coraz bardziej autonomicznymi równymi partnerami formalnych instytucji politycznych (Shils 1997: 321). Ilość inicjatyw obywatelskich sytuuje ten obszar na drugim miejscu – po regionie wielkiej Warszawy – w kraju. Taki stan rzeczy wynika z wielu czynników, które wpłynęły na silniejszą niż na innych terenach reakcję społeczną na zmiany polityczne w państwie. Należy tu wskazać przede wszystkim:

- zróżnicowanie społeczno-kulturowe regionu (różnorodność wewnętrzna, która zapewnia reformowalność i elastyczność liberalno-demokratycznego porządku społecznego),

- dużą ilość środowisk napływowych (mobilnych) zarówno tych związanych z przemieszczeniami ludności po II wojnie światowej, jak i późniejszych związanych z rozwojem przemysłu i wzmożoną migracją zarobkową,

- silnie zakorzenioną społeczność etniczną (szczególnie ludność kaszubską i kociewską) i kulturę regionalną, budującą poczucie tożsamości lokalnej i regionalnej,

- narosłe napięcia społeczne związane z wydarzeniami lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, pozwalające lokować energię społeczną w opozycji do struktur władzy publicznej,

- doświadczenia organizacyjne będące wynikiem powstania Solidarności i nielegalnej działalności opozycyjnej (Erenc 1996: 92).

Przykłady inicjatyw i infrastruktura obywatelska

O zakresie aktywności obywatelskiej w niezależnych strukturach organizacyjnych na Pomorzu świadczą zarówno statystyki, wskazujące na relatywnie duże nasycenie działającymi organizacjami, ale również oryginalność oraz waga powstających tu inicjatyw i rozwiązań systemowych. Warto przywołać niektóre z nich. Już w grudniu 1956 roku w ramach tzw. „październikowej odwilży” powstało przy wielkim udziale Lecha Bądkowskiego Zrzeszenie Kaszubskie. Była to pierwsza po wojnie masowa organizacja społeczno-kulturalna Kaszubów. W 1964 roku Zrzeszenie Kaszubskie poszerzyło swoją for-

mułę i zasięg działania, przyjmując nazwę: Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie. Obecnie Zrzeszenie ma około 90 oddziałów terenowych, działających w 5 województwach i jest jedną z największych organizacji pozarządowych w Polsce.

W czerwcu 1990 roku odbył się w Gdańsku I walny zjazd członków Stowarzyszenia Amnesty International. Był to pierwszy przypadek powołania takiej organizacji (AI) w Europie Środkowej i Wschodniej.

Również w Gdańsku powołane zostało Stowarzyszenie Kongres Liberalno-Demokratyczny, co zapoczątkowało oficjalną działalność społeczną i polityczną środowiska liberałów, przekształconą później w partię polityczną.

Zainicjowano i sformalizowano działalność Społecznych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (SKOK) jako niezależnych, społecznych instytucji finansowych, wychodzących poza działalność finansową państwa, jak również instytucji bankowych.

Powyższe przykłady wskazują nie tylko na kreatywność i niezależność myślenia pomorskich środowisk obywatelskich, ale również na dojrzałość i systemowy charakter przyjmowanych rozwiązań. W tym kontekście Solidarność nie była tylko zrywem wynikającym ze społecznego niezadowolenia, ale próbą kreowania nowego społecznego ładu, a powstałe inicjatywy stają się trwałymi elementami przeszłej konstrukcji demokratycznego państwa. Uznanie dla tych osiągnięć, wynikających zarówno z historii powstania Solidarności, jak i siły obywatelskiego potencjału w regionie jest powołanie w końcu roku 2007 Instytucji Kultury, Europejskie Centrum Solidarności (ECS). Akt erekcyjny tej instytucji podpisany został w 25 rocznicę powstania Solidarności przez 25 premierów i prezydentów państw europejskich, biorących udział w obchodach w Gdańsku. Tym samym Pomorskie uzyskało na swym terenie bardzo ważną instytucję, której działania nie tylko upamiętniają społeczny zryw i powstanie niezależnej od struktur państwa masowej organizacji, ale aktywują wartości współdziałania pomiędzy różnymi środowiskami społecznymi. Powołanie ECS jest wyraźnym sygnałem na rzecz wzmacniania – w różnych aspektach – procesów kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na świecie.

Wzrostowi inicjatyw obywatelskich na Pomorzu towarzyszy dyskusja i poszukiwanie rozwiązań mogących wspierać dalszy ich rozwój; chodzi głównie o rozwiązania systemowe i budowę infrastruktury wspierającej trzeci sektor. Województwo pomorskie jest nadal jedynym, w którym od wielu lat działają dwa ośrodki wsparcia. W styczniu 1993 roku powstała jedna z dwóch pierwszych w Polsce organizacji wsparcia Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych w Gdańsku, a dwa lata później zainicjowało działalność Słupskie Centrum Wspierania Organizacji Pozarządowych, obecnie Centrum Inicjatyw Obywatelskich. Obie te niezależne organizacje są członkami Sieci SPLOT, realizując usługi zgodnie z wypracowanymi już

standardami. Oprócz tego w 1998 roku zostało uruchomione Centrum Organizacji Pozarządowych przez samorząd Gdyni, który postanowił bezpośrednio wzmocnić działania obywateli zarysowując jednocześnie pole do współpracy. Ten model daje między innymi możliwość wspierania samodzielnej działalności mieszkańców, ale wymusza też określone standardy działań i wzmacnia sieć obywatelskich powiązań.

W 2005 roku został utworzony Gdański Dom Organizacji Pozarządowych – jako instytucja wsparcia merytorycznego i infrastrukturalnego dla organizacji. Jest to swego rodzaju inkubator działań obywatelskich. W GDOP można uzyskać wsparcie logistyczne i techniczno-organizacyjne dla planowanych inicjatyw – od pomysłu, poprzez przygotowanie i wdrożenie projektu, aż do ustanowienia nowej, niezależnej struktury obywatelskiej.

Organizacje pozarządowe w pomorskim mają również do dyspozycji portal internetowy (www.pomorskie.ngo.pl).

Można zauważyć, że stosunkowo słaby na Pomorzu jest ruch federacyjny i że to właśnie struktury „parasolowe” spełniały, bądź nadal spełniają ważną rolę integrującą środowisko trzeciego sektora; zarówno według klucza branżowego, jak i terytorialnego. Jest to pewna specyfika tego regionu, a jej przyczyn można upatrywać zarówno w szybkim rozwoju „struktur parasolowych”, które reprezentowały interesy tego sektora wobec władz publicznych, jak również w niezbyt udanych pierwszych próbach federacyjnych. Do tej charakterystyki należy też dodać, że na Pomorzu rozwinął się na nieznaną dotychczas w Polsce skalę system reprezentacji ruchu. Tego rodzaju inicjatywy powstają zarówno w systemie branżowym, jak i w obszarach miast czy subregionów. Od 2002 roku w części powiatów rozpoczęły działalność Powiatowe Rady Organizacji Pozarządowych. Niektóre działają już bardzo aktywnie, inne dopiero wchodzą w przestrzeń lokalnych powiązań opracowując strategię pełnienia funkcji reprezentanta swojego środowiska. Choć brak było doświadczeń, chęć rozszerzania tej formy oddziaływania wzmacnia się i nabiera ponadlokalnego znaczenia, stąd już 2 lutego 2002 roku przedstawiciele tych Rad powołali gremium regionalne: Pomorską Radę Organizacji Pozarządowych. W roku 2009 w PROP reprezentowani byli przedstawiciele 15 rad powiatowych i 5 wybranych przedstawicieli na plenarnym spotkaniu organizacji z całego województwa (Pomorska 2009). W chwili obecnej Pomorska Rada jest najszerszym reprezentantem sektora pozarządowego w województwie pomorskim.

Ogromnie ważna i także niespotykana w innych województwach jest koncepcja wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego poprzez Partnerstwa Powiatowe, w których biorą udział niezależne organizacje. Powołane w każdym powiecie Grupy Robocze wypracowały (i podejmują próby ich aktualizacji), powiatowe programy na rzecz zatrudnienia i spójności społecznej.

Choć sama formuła Partnerstwa zależy od wszystkich budujących ją podmiotów – w tym instytucji publicznych, to jednak opiera się na zasadach obowiązujących w trzecim sektorze, a organizacje pozarządowe nadają ton w budowaniu i w działaniach tego typu partnerstw. Jednym z przykładów tworzenia innowacyjnych rozwiązań w ramach takiego systemu jest Gdańska Sieć Partnerstw Lokalnych, tworzona przez grupy podmiotów współpracujących w poszczególnych dzielnicach miasta. Charakterystyczna jest tu duża różnorodność działań, bo każde partnerstwo lokalne jest inne w swym charakterze i przyjętych szczegółowych rozwiązaniach. Jest ono wyraźnie „oddolne” i wynika ze specyfiki każdego lokalnego środowiska. Należy jednak zauważyć, że w ramach Sieci partnerzy wymieniają się dobrymi doświadczeniami, wzmacniają potencjał i przygotowują wspólne inicjatywy. W mechanizmach tych działań należy dostrzec próby modernizacji zarządzania rozwojem lokalnym i problemami społecznymi, w tym odejścia od typowego modelu biurokratycznego na rzecz działań wspólnotowych. Uczestnicy GSPL (12 podmiotów) podpisali porozumienie sygnowane przez Prezydenta Gdańska, w którym określone zostały podstawowe sfery i zakres współpracy. Czytamy w nim: „intencją Partnerów niniejszego porozumienia jest wspólne działanie na rzecz wzmocnienia aktywności obywatelskiej, budowanie tożsamości lokalnej oraz mechanizmów dialogu społecznego” i dalej „Partnerzy ufają, że porozumienie przysłuży się do stworzenia i realizacji wspólnych działań przy wykorzystaniu pełni możliwości Sygnatariuszy Partnerstwa oraz do zintegrowania działań i utrwalania działań i Rozwoju współpracy pomiędzy samorządem lokalnym, przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi” (Porozumienie 2009).

Powstająca po transformacji administracja samorządowa zaczęła raczej konstruować tradycyjny – scentralizowany w wymiarze lokalnym model zarządzania, nie zawsze rozumiejąc wartości i potencjał tkwiący w społeczności lokalnej. Można powiedzieć, że oddolny ruch obywatelski zmusza ją do redefiniowania swojej misji i włączania się w budowanie nowego modelu opartego na partnerstwie międzysektorowym. Silna społeczna presja w tym kierunku może dowodzić wytworzenia się w wielu środowiskach tej części kraju pewnej swoistej wizji funkcjonowania państwa jako wspólnoty społecznej.

Ciekawym przykładem współdziałania, a jednocześnie jedną z wizytówek regionu jest niewątpliwie Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności. Jest to szczególne partnerstwo, które od ponad 12 lat organizuje profesjonalną współpracę kilkunastu podmiotów z różnych sektorów, prowadząc specjalistyczne badania i budując nowoczesne standardy pracy z bezdomnymi. Inicjatorami powołania Forum byli wolontariusze i profesjonalści zaangażowani w pracę na rzecz osób bezdomnych. Ich oddolna inicjatywa

wywołała zmianę w sposobie definiowania problemu bezdomności, który dotychczas był lokowany w obszarze patologii społecznej. Dzięki szerokiej współpracy i korzystaniu z najlepszych światowych doświadczeń, PFWB wypracowało i wdrożyło w swoich organizacjach członkowskich wiele innowacyjnych rozwiązań, które następnie zostały uznane za modelowe i stają się powszechnie stosowane przez instytucje pracujące na rzecz osób bezdomnych w całym kraju.

Działania o charakterze integracyjnym

W maju 1994 roku w Gdańsku zorganizowane zostało, pierwsze w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej, I Regionalne Forum Inicjatyw Pozarządowych. Zapoczątkowało to nowy model spotkań organizacji pozarządowych w tej części Europy. Posiedzenia plenarne z bardzo starannie dobranymi wykładowcami, warsztaty dotyczące ważkich spraw sektora oraz wystawy i ciekawe imprezy integracyjne stały się szeroką promocją ruchu pozarządowego: „Z jednej strony już same przygotowania zaktywizowały w poszczególnych województwach współpracę organizacji, z drugiej zaś FIP dostarczył wielu informacji na temat możliwości i potrzeb regionalnej samoorganizacji” (Frączak 2002: 147). Forum było niewątpliwie istotnym impulsem inspirującym ruch pozarządowy i od tego czasu odbyło się kilkaset podobnych spotkań organizacji obywatelskich w różnych środowiskach lokalnych w Polsce i w całej Europie.

Kolejnym ważnym (a w swojej istocie niezwykłym) wydarzeniem i to nie tylko przez treść podejmowanych problemów, ale również przez swą formułę i niemalże masowe uczestnictwo mieszkańców, jest Gdański Areopag. Realizowany od wielu lat nabrał charakteru społecznych debat na tematy uniwersalne dotyczące dobra wspólnego, sprawiedliwości, prawdy czy zgody, ale także odwołujące się do aktualnych problemów społecznych. Areopag sięga do tradycji publicznych zgromadzeń, które w starożytności toczyli obywatele ateńscy na wzgórzu Aresa. Kolejne edycje Areopagu przyciągają znakomitych dyskutantów, gdyż jest on organizowany w wyniku porozumienia wielu środowisk twórczych i ma, poszerzające się co roku, rzesze uczestników. Inspiracją ideową Areopagu jest 21 postulatów robotniczych ogłoszonych podczas strajku w sierpniu 1980 roku. Regułą natomiast jest odwoływanie się do chrześcijańskich zasad życia zbiorowego i zderzanie z nimi problemów współczesnego człowieka. Taka formuła wskazuje na istotne znaczenie w myśleniu i kulturze środowisk społecznych Wybrzeża wartości wspólnotowych. Daje tu o sobie znać skład społeczny mieszkańców: opartej na tradycyjnym katolicyzmie zasiedziałej ludności kaszubskiej, ale także dużym udziale wśród

ludności napływowej mieszkańców wschodnich terenów II Rzeczypospolitej, również mocno osadzonych w tradycji wspólnotowej.

Można zauważyć, że społeczność Pomorza z jednej strony tkwi wyraźnie w tradycyjnych i katolickich wartościach społecznych, z drugiej natomiast charakteryzuje ją poszukiwanie i dążność do nowych, przyszłościowych rozwiązań: budowanie społeczeństwa przyszłości w rozumieniu ponowoczesnego społeczeństwa zachodniego, tzn. społeczeństwa opartego na pluralizmie ideowym, otwartego na postęp, a jednocześnie samodzielnie wyznaczającego kierunki swego rozwoju. Dobrą ilustracją tych dążeń wydaje się właśnie charakter rozwoju sektora pozarządowego, bo choć organizacje mają często bardzo zróżnicowane ideowe podstawy funkcjonowania, potrafią – oprócz dyskusji – podejmować wspólne działania i silniej oddziaływać na środowisko. Patrząc na przykład na działania podejmowane na rzecz kobiet widzimy zarówno organizacje walczące o pełną swobodę i wyemancypowanie kobiet – dotyczy to nawet prawa do najbardziej dramatycznych decyzji w ich życiu i inne starające się eksponować prawa związane z funkcjonowaniem rodziny i wychowaniem dzieci. Mimo głębokiego sporu ideowego organizacje te współpracują na rzecz wielu rozwiązań wspomagających egzystencję współczesnej kobiety, między innymi ochrony przed przemocą czy równego statusu zawodowego.

Innym przykładem o wyraźnie innowacyjnym charakterze jest Pomorski Kongres Obywatelski organizowany przez Fundację – Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Jest to odpowiedź na zmieniającą się sytuację regionu związaną z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Kongres obradował już trzykrotnie, angażując wiele środowisk mieszkańców, w tym koła naukowe Wybrzeża, do debaty publicznej na najważniejsze tematy związane z rozwojem i modernizacją regionu. Jednym z nich jest załamanie się gospodarki morskiej, dlatego oprócz burzliwych i krytycznych reakcji na tę nową dla mieszkańców sytuację obserwujemy w regionie społeczną próbę redefiniowania kierunków rozwoju. Odwołując się do zasad budowania kapitału społecznego, podejmuje się działania nastawione na integrację rozproszonego potencjału, tkwiącego w różnych sektorach i środowiskach społecznych, który może stać się (bo jest w sensie definicyjnym) zapleczem wzrostu ekonomicznego i rozwoju społecznego.

Współpraca organizacji pozarządowych z sektorem publicznym

W sferze budowania wzajemnych relacji międzysektorowych pomorskie jest miejscem rodzenia się szeregu nowych rozwiązań. Jeszcze przed rozpoczęciem prac nad ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,

podjęto tu pracę nad uporządkowaniem w prawie lokalnym i w praktyce działania wzajemnych relacji organizacji pozarządowych z władzami lokalnymi. Od 1995 roku w kilku gminach byłego województwa gdańskiego, wprowadzono w życie tzw. Model Gdański bądź Model Gdyński, czyli ustanowione lokalne prawo regulujące współpracę organizacji z władzą lokalną (Gdańsk, Gdynia, Sopot, Rumia i Tczew). Były to pierwsze tego typu rozwiązania w kraju (jeszcze w Gminie Centrum w Warszawie). Samorządy zaczęły przeznaczać znaczące środki na działalność obywatelską i inne rodzaje wsparcia według wspólnie z organizacjami wypracowanych zasad. Koncepcja takiego modelu opracowana została w Regionalnym Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych, a pierwszy konkretny program współpracy władzy lokalnej z organizacjami pozarządowymi został przygotowany przez pełnomocnika prezydenta i uchwalony przez Radę Miasta Gdynia. Szczególne znaczenie miało w tych programach uruchamianie wydzielonych środków (przez władze lokalne) na realizację programów podejmowanych przez organizacje pozarządowe. Zakładano, że drogą realizacji będą otwarte konkursy, do których mogą przystąpić różne grupy mieszkańców, nawet te, które nie posiadają osobowości prawnej. Ta nowoczesna koncepcja przewidywała, że realizowane będą nie tylko projekty, mające uzasadnienie w programach działania i kompetencjach samorządu, ale również te, które zdefiniowane będą przez samych mieszkańców, w tym mające znaczenie tylko dla ograniczonych środowisk (Boczoń, Erenc i Gałęziak 1996). Niektóre z zaproponowanych tu rozwiązań znalazły potem potwierdzenie w rozstrzygnięciach, które wniosła do regulacji prawnych Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 23 kwietnia 2003 roku.

Niezwykle cenną tradycją zdaje się być *Nagroda Bursztynowego Mieczyska*, najstarsza tego typu inicjatywa w Polsce, wyróżniająca najlepsze organizacje i integrująca sektor pozarządowy. Nagroda ustanowiona przez wojewodę gdańskiego stała się dla sektora pozarządowego i opinii publicznej dowodem znaczenia samodzielnych inicjatyw dla rozwoju regionu. Wskazywała w mocno jeszcze ograniczonej przestrzeni formalnej (brak rozstrzygnięć prawnoustrojowych) na partnerstwo międzysektorowe. W 2009 roku NBM obchodziła swoje piętnastolecie. Do tej pory tę prestiżową nagrodę otrzymało ponad 60 organizacji z terenu całego województwa. Doceniając wagę i znaczenie tego typu działań, do inicjatywy NBM włączyły się również urzędy centralne, ustanawiając swoje cenne nagrody. Są to Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

Wskazując na współpracę między sektorami w województwie pomorskim warto wspomnieć o działaniach promujących ruch pozarządowy. Ta działalność, choć ma charakter samodzielny i nieskoordynowany, zdaje się odgry-

wać główną rolę w trakcie realizacji różnego rodzaju projektów i wydarzeń. Zwykle dba się o ich publiczny (szeroki) charakter i oprawę medialną. Część z nich odbywała się w znaczących miejscach (centralne place miejscowości) lub gmachach publicznych. Tak na przykład opisywany był przez niezależnego obserwatora FIP: „Doskonałym pomysłem był także wybór Teatru Wybrzeże na siedzibę Forum. Położony niedaleko przepięknej gdańskiej starówki, z ogromnym placem od frontu, spełniał wszelkie wymagania. Stoiska poszczególnych organizacji umieszczono w trzykondygnacyjnym foyer, a plenarne obrady odbywały się w centrum imprezy, czyli w sali teatralnej. Warsztaty natomiast prowadzono w pomieszczeniach pobliskiego Uniwersytetu” (Frączak 1994: 5).

Powstają także systematyczne działania promocyjne. Od czterech lat na przykład w lokalnych mediach prowadzona jest bardzo oryginalna akcja wspierania organizacji ubiegających się o środki z odpisów podatkowych mieszkańców. Jest to wspólne przedsięwzięcie „Dziennika Bałtyckiego”, Radia Plus i Fundacji RC, kończące się wielkim, powszechnie dostępnym koncertem. Marszałek województwa i prezydent Gdańska od dwóch lat zapewniają znaczące środki finansowe na realizację części tej kampanii. Działania te przyczyniają się do zwiększenia liczby osób wskazujących w swych zeznaniach podatkowych odbiorców 1% wśród pomorskich organizacji. Przy czym wypracowano tu już bardzo przemyślany system oddziaływania. Z jednej strony edukowanie mieszkańców województwa pomorskiego w dokonywaniu świadomych wyborów w dysponowaniu 1% podatków, z drugiej promowanie najlepszych praktyk organizacji pożytku publicznego. Około czterdzieści zwycięskich organizacji otrzymuje bezpłatny dostęp do mediów, a mieszkańcy rzetelną wiedzę o ich działalności. Znaczącą rolę w tym procesie odgrywa Pomorska Rada Organizacji Pozarządowych, która dokonuje ostatecznego wyboru promowanych organizacji.

Od 9 lat opracowywany i publikowany jest Raport o funduszach publicznych, przekazywanych na działania organizacji pozarządowych w województwie pomorskim. Raport ten jest jedyną tego typu publikacją w Polsce. Powstaje przy współpracy Fundacji RC, parlamentarzystów z tego regionu, urzędów wojewódzkiego i marszałkowskiego oraz urzędów gmin i starostw powiatowych w całym województwie. Raport pozwala na coroczne monitorowanie decyzji samorządów lokalnych w kwestii dofinansowania działań organizacji pracujących na ich terenie. Daje również szansę zapoznania się z inicjatywami realizowanymi przy wsparciu administracji publicznej.

Należy zauważyć, że w województwie działa również Pomorska Rada Działalności Pożytku Publicznego (Uchwała 2005). Zgodnie z przyjętym przez Sejmik Województwa Pomorskiego Programem Współpracy Samorządu Województwa Pomorskiego z Organizacjami Pozarządowymi od roku 2005,

jest ciałem wspólnym samorządu województwa i trzeciego sektora o charakterze konsultacyjnym. Wspólne działania zaowocowały między innymi jedyną w kraju inicjatywą polegającą na ogłaszaniu przez Sejmik Województwa Pomorskiego „lat” poszczególnych subregionów (2005 – Rok Kociewski, 2006 – Rok Kaszubski, 2007 – Rok Powiśla, 2008 – Rok Żuław). Ogłaszanie odbywało się na wspólny wniosek samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych z danego terenu, a samorząd województwa na tej podstawie przyznawał dodatkowe środki na realizację projektów „publiczno-pozarządowych” (zwłaszcza z dziedziny kultury).

Pomorski sektor pozarządowy w liczbach

Bardzo trudno jest określić liczbę organizacji istniejących na obszarze województwa pomorskiego. Jest to trudność, którą odczuwa się na terenie wszystkich jednostek administracyjnych kraju, chociażby ze względu na to, że różne źródła podają rozbieżne dane. Wiele zależy tu od rozumienia pojęcia organizacji pozarządowych oraz od określenia działalności podmiotów, które w przyjmowanej definicji nie są do nich zaliczane. Dlatego też za źródło najbardziej rzetelne należy chyba uznać bank informacji Stowarzyszenia Klon/Jawor, ponieważ od lat analizuje ono ruch obywatelski i wypracowało jednolitą metodologię zbierania danych na ten temat. Według tych informacji w województwie pomorskim jest obecnie około 4500 organizacji pozarządowych. Niektóre źródła podają nawet znacznie wyższe wskaźniki, ale należy do nich podchodzić z ostrożnością. Różnice spowodowane są pewnym bałaganem i korzystaniem jedynie z danych oficjalnych (formalnych zestawień), co może być mylące – między innymi ze względu na niekorzystanie z podejmowania procedur wyrejestrowywania organizacji, które przestają działać.

Z badań przeprowadzonych na terenie całego kraju w roku 2008 przez Klon/Jawor województwo pomorskie znajduje się na drugim miejscu według wskaźnika nasycenia, czyli liczby organizacji przypadających na 10 tys. mieszkańców, wskaźnik ten oscyluje na poziomie 20, a wyższy zanotowano jedynie w województwie mazowieckim (22 organizacje na 10 tys. mieszkańców). Istotne jest też tempo wzrostu liczby organizacji w ostatnich latach. Z badań przeprowadzonych w 2006 roku wynika bowiem, iż wskaźnik ten wynosił wówczas w województwie pomorskim 17,8 (przy średniej krajowej 14,74 i najwyższym nasyceniu 19,3 w województwie mazowieckim) i wzrósł w ciągu kolejnych 2 lat o 2,3 (do wielkości 20,1).

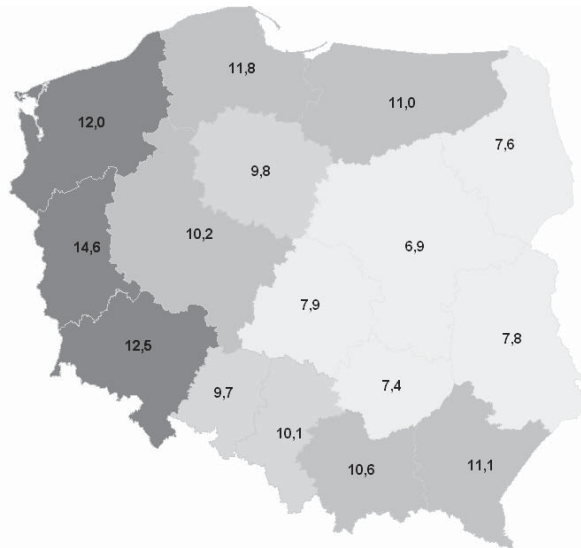
Poniższe mapy przedstawiają liczbę organizacji pozarządowych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców – poza OSP (Ochotnicza Straż Pożarna)

– mapa 1, oraz liczbę organizacji pozarządowych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców na obszarach wiejskich poza OSP – mapa 2.

Mapa 1. Liczba organizacji pozarządowych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców



Mapa 2. Liczba organizacji pozarządowych na obszarze wiejskim w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców



Źródło: „Najważniejsze pytania, podstawowe fakty – polski sektor pozarządowy 2008” Stowarzyszenie Klon/Jawor 2008

W obu zestawieniach województwo pomorskie lokuje się w czołówce, co w porównaniu z innymi regionami o dużych aglomeracjach miejskich nie jest już regułą, gdyż to właśnie one przede wszystkim budują pozycję regionu w skali kraju, np. województwo mazowieckie czy łódzkie.

W pomorskim sektorze pozarządowym, podobnie jak w całej Polsce, przeważają stowarzyszenia, które stanowią ponad 70% występujących tu organizacji (około 3300), a fundacje to 26,5% wszystkich podmiotów. Pozostałe to jednostki terenowe, mające osobowość prawną lub nie, związki stowarzyszeń oraz grupy nieformalne.

Najwięcej organizacji podejmuje aktywność w sferze „sport, turystyka, rekreacja i hobby” oraz „edukacja i wychowanie”. Stanowi to 33,58% rodzajów aktywności w sektorze. Inne pola działań, to: zabezpieczenie społeczne – 23,95%, integracja i aktywizacja społeczna – 18,28%, prawa i wolności człowieka i obywatela – 7,59%, bezpieczeństwo publiczne i obrona narodowa – 7,44%, a inne – 9,16%. Choć liczba organizacji pomocowych stale wzrasta, można zauważyć, jak przesuwają się struktura wzrostu na poszczególnych polach aktywności. Dominujące w pierwszych latach po transformacji działania w obszarze zabezpieczenia społecznego (blisko połowa wszystkich inicjatyw), dziś stanowią mniej niż jedną czwartą działających podmiotów. Szybki przyrost odnotowują natomiast organizacje integrujące i aktywizujące społeczność lokalną oraz te działające w sferze zagospodarowania czasu wolnego.

Generalnie można zaobserwować, że sektor pozarządowy w sensie ilościowym utrzymuje wysoką dynamikę rozwoju. W ciągu ostatnich 3 lat nastąpił tu wzrost liczby zarejestrowanych organizacji o około 550 podmiotów. Około 10% organizacji (ponad 500) znajduje się również w rejestrze przedsiębiorców, prowadząc tzw. działalność gospodarczą.

W organizacjach pozarządowych na Pomorzu szacunkowo zatrudnionych jest około 8 tys. pracowników, z czego około 6 tys. w pełnym wymiarze godzin. Nie jest to jeszcze znacząca liczba, ale jest tu istotny potencjał – choć nadal stosunkowo słabo zagospodarowany, który może mieć w niedalekiej przyszłości istotny wpływ na sytuację na regionalnym rynku pracy. Również systematycznie wzrasta liczba organizacji posiadających status organizacji „pożytku publicznego”, co dzięki uregulowaniom podatkowym tzw. „mechanizmowi 1%”, pozwala na zatrzymanie w regionie znaczących środków na działania typowo obywatelskie. Z danych Izby Skarbowej w Gdańsku wynika, że w zeszłym roku (2009) było to ponad 20 mln zł.

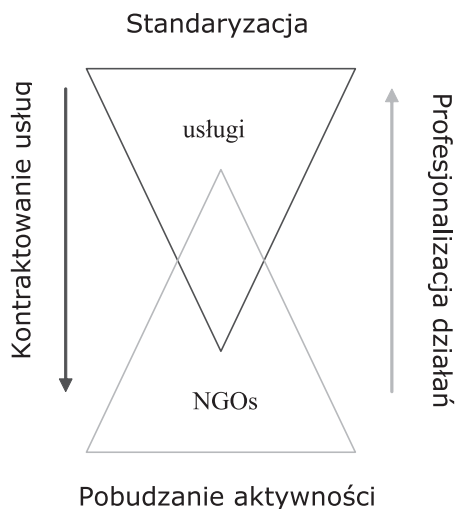
Niewykorzystane szanse – brak inwestycji w pozarządowy potencjał

Mimo stosunkowo wielu oddolnych i innowacyjnych pomysłów oraz modelowych rozwiązań nie udało się stworzyć w skali województwa mechanizmów, które powodowałyby trwały wzrost sektora pozarządowego, nie tylko w sensie ilościowym, ale przede wszystkim budowałyby jego siłę instytucjonalną. W ten sposób sektor ten w znaczącej części pozostaje nadal formą stosunkowo kruchych – niepewnych o swoją przyszłość – inicjatyw obywatelskich, choć oczywiście są przykłady bardziej trwałych rozwiązań. Samorządy lokalne, często nawet wychodzące naprzeciw różnym działaniom obywatelskim (także przymuszone zapisami ustawy do konstruowania rocznego programu współpracy), z rzadka podejmują długotrwałą współpracę z organizacjami opartą na względnie trwale określonych relacjach. Rzadko również udzielają organizacjom realnego, adekwatnego do ich potrzeb środowiskowych, wsparcia mającego na celu stały rozwój pozarządowego potencjału (budowanie potencjału społecznego por. Portes 1998). Organizacje obywatelskie widziane są przede wszystkim jako forma tanich usług, szczególnie w obszarach tzw. depresji społecznej, rzadziej natomiast jako równoprawny partner, niezbędny w planowaniu długofalowego rozwoju i modernizacji sfery społecznej (por. Rymsza 2005). Przy czym zlecaniu zadań nie towarzyszy myślenie o efektywności działania i budowaniu standardów usług, lecz przede wszystkim o oszczędności. Brak inwestycji w trzeci sektor, które pozwoliłyby na przekroczenie „masy krytycznej” w instytucjonalnym i profesjonalnym rozwoju, niezbędnym w budowaniu niezależnego podmiotu, powoduje sytuację błędnego koła, w którym małe organizacje nie rozwijają się i pozostają na poziomie podjętej inicjatywy, a w efekcie są mało atrakcyjnym partnerem do współpracy. Organizacje zwykle nie wchodzi na poziom kontraktowania usług (Raport 2008), bo brak im możliwości ich standaryzacji, a skoro nie są w stanie tego poziomu osiągnąć, to nie kontraktuje się z nimi usług. Proces budowania siły merytorycznej i instytucjonalnej organizacji obrazuje schemat 2.

Brak przemyślanej ścieżki rozwoju trzeciego sektora widać wyraźnie w kontekście dostępności pomocowych funduszy Unii Europejskiej dla tego typu podmiotów, choć fundusze te mogą być ogromną szansą na rozwój wspólnot lokalnych. Występuje pewien brak przekonania, że właśnie organizacje pozarządowe powinny być naturalnym kreatorem, a dalej wykonawcą innowacyjnych projektów społecznych. gdyż to one przede wszystkim identyfikują występujące zagrożenia – a jednocześnie dysponują wolnymi „mocami przerobowymi”. Organizacje dysponują też silną motywacją (entuzjazmem), a także coraz większymi kwalifikacjami i umiejętnościami, szczególnie w zakresie stosowanej powszechnie metody projektowej. Nie są one również za-

leżne, w takim stopniu jak administracja publiczna, od realizacji rutynowych zadań systemowych.

Schemat 2. Profesjonalizacja usług społecznych



Źródło: Schemat autorski (Boczoń 2008)

Istotnym problemem jest w województwie pomorskim udział sektora pozarządowego w korzystaniu z funduszy europejskich. Jedną z barier jest brak dostępu tych organizacji do wydajnych źródeł finansowania na realizację zadań. Generalnie, administracja samorządowa nie tylko nie przewidziała środków dla wsparcia organizacji pozarządowych na tak zwane wkłady własne w projekty współfinansowane z Unii, ale również drastycznie ograniczyła wydatkowanie własnych środków na cele, które przynajmniej teoretycznie mogą być sfinansowane z funduszy europejskich. Tylko nieliczne samorządy w województwie, w tym Rada Miasta w Słupsku i Rada Powiatu Kartuskiego stworzyły organizacjom ze swego terenu możliwość ubiegania się o dotacje na wkłady własne. Nie rozwiązany pozostaje jeszcze inny problem: organizacje pozarządowe nie mają realnej szansy na uzyskanie kredytu na prefinansowanie początkowych i końcowych etapów projektów (brak płynności finansowej), co praktycznie eliminuje je z możliwości aplikowania o te środki, a co za tym idzie – realnego włączenia się w lokalny rozwój. Dopiero w dwa lata po uruchomieniu „okresu programowania 2007–2013” i po bardzo zdecydowanej interwencji Pomorskiej Rady Organizacji Pozarządowych, władze województwa podjęły inicjatywę poszerzenia dostępu do Pomorskiego Funduszu Pożyczkowego dla

organizacji pozarządowych. Ta potrzeba definiowana była podczas kolejnych roboczych debat od wielu już lat. Ale należy też wyraźnie podkreślić, że jeśli tak się stanie (na razie są zapowiedzi tego rozwiązania), będzie to kolejne innowacyjne rozwiązanie wypracowane właśnie na Pomorzu.

Poważną słabością jest brak systemu stałego podnoszenia kwalifikacji pracowników i wolontariuszy związanych z organizacjami pozarządowymi. Mimo prerogatyw, jakie daje Ustawa o działalności pożytku publicznego, otwierająca możliwości szkolenia dla kadr działających w organizacjach i zwrotu ponoszonych z tego tytułu kosztów, to w porównaniu z warunkami, jakie w tym zakresie mają pracownicy instytucji publicznych, możliwości profesjonalizacji usług w trzecim sektorze nadal są mocno ograniczone. Wśród samorządowców przeważa myślenie doraźne, a inwestowanie w kapitał społeczny traktuje się jako działanie o opóźnionej (przekraczającej okres jednego roku, a dalej kadencji) stopie zwrotu. Brak myślenia perspektywicznego powoduje podejmowanie rozwiązań administracyjnych i opieranie się na strukturach bezpośrednio samorządowi podległych (taki mechanizm jest charakterystyczny dla struktur politycznych, por. Dahl 1982). Upośledzenie trzeciego sektora widać również w sferze dostępności do lokali, które są konieczne na prowadzenie statutowej działalności. Polityka w tym zakresie w większości samorządów nie zmienia się od lat i jest raczej nieprzyjazna wobec inicjatyw społecznych, preferując administrację lub zamożny biznes.

Mimo licznych kontaktów organizacji pozarządowych z przedstawicielami samorządów lokalnych relacje te nadal nie są partnerskie. O słabej pozycji organizacji może świadczyć fakt, że w większości przypadków wyznaczone w ramach urzędów (gmin, starostw) osoby do współpracy nie odgrywają znaczącej roli w strukturach samorządów, nie są profesjonalnie przygotowane do pełnienia tej funkcji. Zarówno pod względem merytorycznym, jak i organizacyjnie, powinny się tym zajmować specjalnie przygotowane służby, które potrafią pracować na rzecz rozwoju kapitału społecznego. Jednostki organizacyjne do współpracy mają bardzo zawężony zakres faktycznych kompetencji i obowiązków. Samorządy raczej przyjmują postawę utrzymania poziomu pewnego minimum współpracy, wynikającego wprost z przepisów prawa. Nawet na poziomie urzędu marszałkowskiego nie powstała odpowiednia struktura do obsługi spraw związanych z funkcjonowaniem tak dużego potencjału, jaki wynika z liczby inicjatyw obywatelskich w regionie. Jest przede wszystkim Pomorska Rada Działalności Pożytku Publicznego, która jednak pełni tylko funkcję doradczą dla marszałka i spełnia rolę politycznej wizytówki oraz miejsca łagodzenia napięć pomiędzy sektorami. Można więc mówić o swego rodzaju rozdźwięku między dość często deklarowanymi intencjami a faktycznym zrozumieniem i wspieraniem rozwoju sektora pozarządowego. Wydaje się, że nadal słabe jest zrozumienie dla siły i znaczenia potencjału, jaki tkwi

w niezależnych działaniach zorganizowanych obywateli. Ten potencjał, relatywnie duży w stosunku do innych regionów, jest w małym stopniu wykorzystywany, a jego zasilania finansowego nie traktuje się jak inwestycji, ale jak obciążenie budżetu. Wydaje się, że odpowiedzią na problem jest charakterystyczne, szczególnie w mniejszych środowiskach lokalnych traktowanie działaczy organizacji jako potencjalnych konkurentów w wyścigu do stanowisk w samorządzie. Aktywni i rozpoznawalni obywatele, mieszkańcy konkretnych środowisk stanowią, w odczuciu części lokalnych elit władzy, konkurencję na regionalnej scenie politycznej (Erenc i Szczurek 1998) i dlatego nie podejmuje się prób wzmacniania środowisk reprezentujących sektor pozarządowy. Zdarzają się również przypadki bezpośredniego ataku na organizację i jej liderów, w otwartym konflikcie.

Uwagi końcowe

Sektor pozarządowy ze względu na swój charakter ma ogromne możliwości kreowania, tak ważnego z punktu widzenia rozwoju społeczeństw, kapitału społecznego. Z jednej strony łączy jednostki o podobnych cechach i potrzebach, tworząc małe spójne grupy samopomocowe, stowarzyszenia, nastawione na zadania (*bonding*), zaspokajając ich potrzebę bycia razem i wspólnotowego działania, ale i manifestowania swojej odrębności. Ten rodzaj kapitału społecznego Robert Putnam nazywa społecznym „superklejem”. Wzmacnia on małe grupy, choć może prowadzić do podkreślania różnic i antagonizmów między nimi. Z drugiej strony poprzez kreowanie organizacji, których cele wykraczają poza jeden obszar tematyczny czy administracyjny, a nawet granice państwa, albo budowanie międzysektorowych partnerstw czy tematycznych koalicji, angażuje grupy, które choć znacząco różnią się swoimi obszarami zainteresowań, jak i terytorium działania, potrafią współdziałać (*bridging*). Ten rodzaj kapitału Putnam nazywa społecznym „supersmarowidłem”. Oba rodzaje kapitału społecznego są niezwykle potrzebne, zarówno do lepszego, bardziej spójnego funkcjonowania społeczności lokalnych i całego społeczeństwa, jak i dla rozwoju gospodarczego. Brak inwestycji w tę sferę i zaniedbanie rozwoju tak znacznego potencjału, jakim są zorganizowani obywatele, może się odbić negatywnie na możliwościach rozwojowych i modernizacyjnych regionu i kraju (Putnam 2008).

Istotną słabością wydaje się nadal nasylenie inicjatywami społecznymi w poszczególnych regionach. Mamy tu stale do czynienia z podziałami na centra i peryferie. Są obszary województwa (i kraju), gdzie inicjatywy mieszkańców stają się znaczącą częścią społecznego krajobrazu, ale są i takie, gdzie brak jest wyraźnych oznak społecznego zaangażowania i prób samoorganiza-

cji lokalnych środowisk. Charakterystyczną cechą ruchu pozarządowego, nie tylko na Pomorzu, jest brak jednoznacznego związku pomiędzy występującymi problemami a ilością i jakością pojawiających się inicjatyw obywatelskich. Przede wszystkim organizacje nie powstają tam, gdzie problemy wyraźnie narosły tworząc swoiste białe plamy zaangażowania i zagrożenia społecznego.

Mniejsze znaczenie można przypisywać małej trwałości struktur społecznych, ich stałemu przekształcaniu się i niestabilności, co ma kontrastować z trwałymi formami działań administracji publicznej i jej agend. Wynika to nie tylko z ich specyfiki (natura inicjatyw społecznych), ale głównie tempa przemian dokonujących się w ponowoczesnym świecie. Już w latach siedemdziesiątych Daryl Bem (1970) zauważał wysoki poziom sprzeczności dążeń w społeczeństwach demokratycznych, a także wysoką tolerancję na niespójność w celowych procesach mających prowadzić do strukturalizowania podejmowanej działalności. Bem wyraźnie dostrzegał, że nowoczesne społeczeństwa cechują stosunkowo krótkie okresy koncentracji przy jednoczesnej tendencji do spójności. Widział brak możliwości działań absolutnie spójnych przy zwiększającym się tempie i ilości napływających informacji, jakie odbiera współczesna jednostka. Nie porównując wprost sektorów publicznego i pozarządowego, gdyż inny jest ich charakter, można podkreślić, że niewątpliwie cechą organizacji społecznych jest szybka reakcja na pojawiające się kryzysy we wszystkich sferach życia społecznego, czego nie są w stanie osiągać struktury administracji publicznej. W ten sposób organizacje pozarządowe stają się ich uzupełnieniem.

Literatura

- Bem, Daryl. 1970. *Beliefs, Attitudes and Human Affairs*. Belmont, California: Brooks/Cole.
- Boczoń, Jerzy, Janusz Erenc i Janusz Gałęziak. 1996. *Nowe relacje pomiędzy sektorem publicznym a organizacjami pozarządowymi*. W: B. Synak i M. Ruzica (red.). *Sektor pozarządowy w zmieniającym się społeczeństwie*. Gdańsk – Indianapolis: Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.
- Boczoń, Jerzy. 2006. *Poradnik budowania partnerstwa*. Gdańsk: Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych.
- Boczoń, Jerzy. 2008. *Pomorskie doświadczenia w budowaniu współpracy*. „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2(37): 21–25.
- Brunsson, Nils. 1982. *The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organizational Actions*. „Journal of Management Studies” 19: 29–44.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: The Belknap Press.

- Dahl, Robert, Alan. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Erenc, Janusz 1995. *Socjologia akademicka i stosowana. Nurt socjalny w zainteresowaniach socjologów ośrodka gdańskiego*. W: M. Latoszek (red.). *Socjologia Gdańska w dobie przemian 1970–1994*. Gdańsk: Gdańskie Towarzystwo Naukowe, s. 141–149.
- Erenc, Janusz. 1996. *Solidarność wielka i mała*. W: J. Kulas (red.). *Sierpień '80. Co pozostało z tamtych dni?* Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Erenc, Janusz i Wojciech Szczurek. 1998. *Regionalna scena polityczna*. W: K. Jastrzemska (red.). *W kierunku podmiotowości regionalnej*. Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskie, s. 11–14.
- Foley, Michael i Bob Edwards. 1998. *Beyond Toqueville: Civil Society and Social Capital in Comparative Perspective*. „American Behavioral Scientist” 42: 5–20.
- Frączak, Piotr. 1994. *I Forum Inicjatyw Pozarządowych*. „Asocjacje” 5: 5–7.
- Frączak, Piotr. 2002. *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*. Warszawa: Fundusz Współpracy.
- Geremek, Bronisław. 1992. *Civil Society Then and Now*. „The Journal of Democracy” vol. 3, 2: 241–250.
- Gliński, Piotr, Barbara Lewenstein i Andrzej Siciński. 2002. *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Grafińska-Dejna, Agnieszka. 2008. *Raport z badań organizacji pozarządowych*. Gdańsk: Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych.
- Kamiński, Antoni. 1994. *Reformowalność i potencjał rozwojowy ustrojów polityczno-ekonomicznych. Przypadek komunizmu*. W: W. Morawski (red.). *Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej*. Warszawa: WN PWN.
- KLON/JAWOR 1992/93. 1993. Warszawa: Bank Informacji i Samopomocy Społecznej Klon.
- KLON/JAWOR. 2008. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Langer, Ellen. 1975. *The Illusion of Control*. „Journal of Personality and Social Psychology” 32(2): 311–328.
- Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pareto, Vilfredo. 1994. *Uczucia i działania. Fragmenty socjologiczne*. Warszawa: WN PWN.
- Pomorska Rada Organizacji Pozarządowych z dnia 25.09.2009 r. (www.rci.org.pl/?c=3&sc=52 dostęp 19.05.10).
- Porozumienie o Ponadlokalnej Współpracy Partnerskiej z dnia 27.04.2009 r. (www.gdansk.pl/plik,25537.html/ dostęp 19.05.10).
- Portes, Alejandro. 1998. *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*. „Annual Review of Sociology” 24: 1–24.
- Putnam, D. Robert. 2008. *Samotna gra w kregle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Raport o finansach publicznych na działania organizacji pozarządowych w województwie pomorskim 2007–2008. Gdańsk: Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych.

- Rymsza, Agnieszka. 2005. *Organizacje pozarządowe w demokracji* (wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/141124.html dostęp dnia 3.04.10).
- Sartori, Giovanni. 1994. *Teoria demokracji*. Warszawa: WN PWN.
- Schlogel, Karl. 2003. *Spoleczeństwo obywatelskie: Poza doktrynę*. „Przegląd Polityczny” 60: 100–103.
- Shils, Edward. 1997. *The Virtue of Civility: Selected Essays on Liberalism, Tradition, and Civil Society*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Supińska, Jolanta. 1991. *Dylematy polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Truman, David. 1953. *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Knopf.
- Uchwała 462/201/05 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 7.06.2005 (www.woj-pomorskie.pl/downloads/reg_org.pdf dostęp dnia: 19.05.10).
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003r. (Dz. U. nr 96, poz. 874 z późn. zm.).
- Warren, Mark. 2001. *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press.

The Intricacies of Civic Spirit. Development of Non-governmental Sector in the Pomeranian Region

Summary

The systemic transformation brought about an outburst of civic initiatives which started to spread over the social area of the country at a dynamic pace. The region which stands out in this respect is Pomerania. These are not only statistical data that confirm the range of civic activity in independent organizational structures in Pomerania, where the number of non-governmental organizations is impressive, but also the uniqueness and significance of the initiatives and systemic solutions that occur here, which makes the region exceptional. What is also of much importance in Pomerania is the relationship between the public sector and the non-governmental sector. However, despite innovative solutions, the level of investment in the third sector which would allow for its institutional and professional development, indispensable in creating social capital, is still not adequate.

Key words: civic society, social initiatives, non-governmental organizations, social capital, public administration, the Pomeranian Region.