

# Administracja publiczna

## Administracja a społeczeństwo obywatelskie

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

[rszarf.ips.uw.edu.pl/apub/](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/apub/)

# Trzy tradycje ustrojowe, trzy kultury polityczne i administracyjne

- **Statocentryczne** - wychodzące od państwa, jako podstawowej formy organizacji społecznej, także z tego powodu będącego twórcą prawa
- **Socjetocentryczne** - państwo traktuje się jako formułę samoorganizacji obywatelskiej
- **Nomocentryczne** - podstawowym punktem odniesienia jest prawo ujmowane jako twór autonomiczny

# Trzy podstawowe pojęcia dla wyróżniania typów tradycji ustrojowych i kultur administracyjnej



# Credo z podręcznika

- Współczesne państwo demokratyczne nie może - choć takie z reguły są jego podstawy na kontynencie europejskim - kontynuować tradycji statocentryzmu. **Musi ono przejmować wątki socjetocentryzmu**

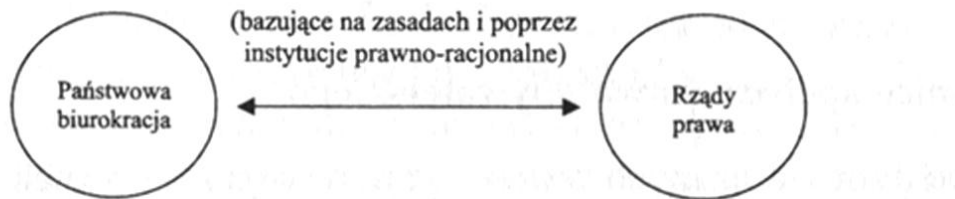
# Socjetocentryzm

- Koncepcja genezy państwa jako wyniku umowy społecznej w wersji liberalnej, J. Locke'a
  - Powstanie państwa – dwa etapy umowy społecznej
    - 1) Najpierw ludzie stworzyli społeczeństwo (społeczeństwo obywatelskie jest więc pierwotne w stosunku do państwa)
    - 2) Następnie społeczeństwo utworzyło państwo i przekazało mu uprawnienia władzy publicznej
- Podstawowe założenia koncepcji Locke'a
  - Prymat jednostki nad zbiorowością (indywidualizm)
  - afirmacja stosunków rynkowych (kultura kontraktowa)

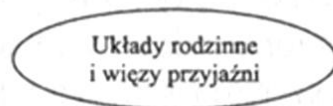
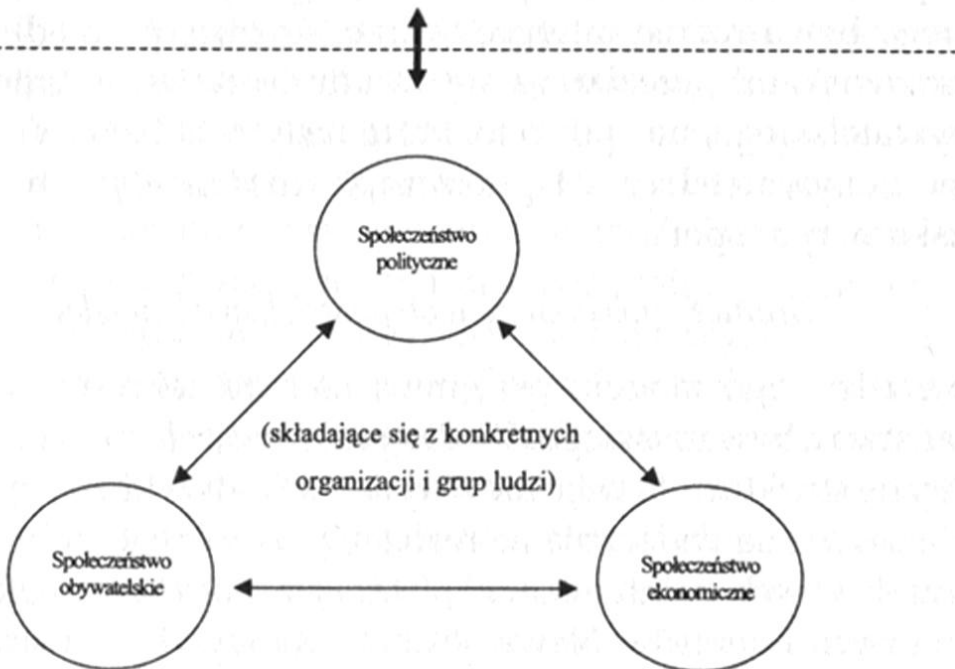
# Koncepcja trzech sektorów

- **Pierwszy – sektor gospodarczy**, który tworzą przedsiębiorcy z zasady prywatni, nastawieni na prywatny zysk (*for-profit*)
- **Drugi – sektor władzy publicznej**, zorientowany na realizację dobra wspólnego, interesu publicznego
- **Trzeci – sektor organizacji pozarządowych**, o charakterze niepublicznym, ale nastawionych na cele zbiorowe, a nie na zysk prywatny (*not-for-profit*)

## SFERA PUBLICZNA

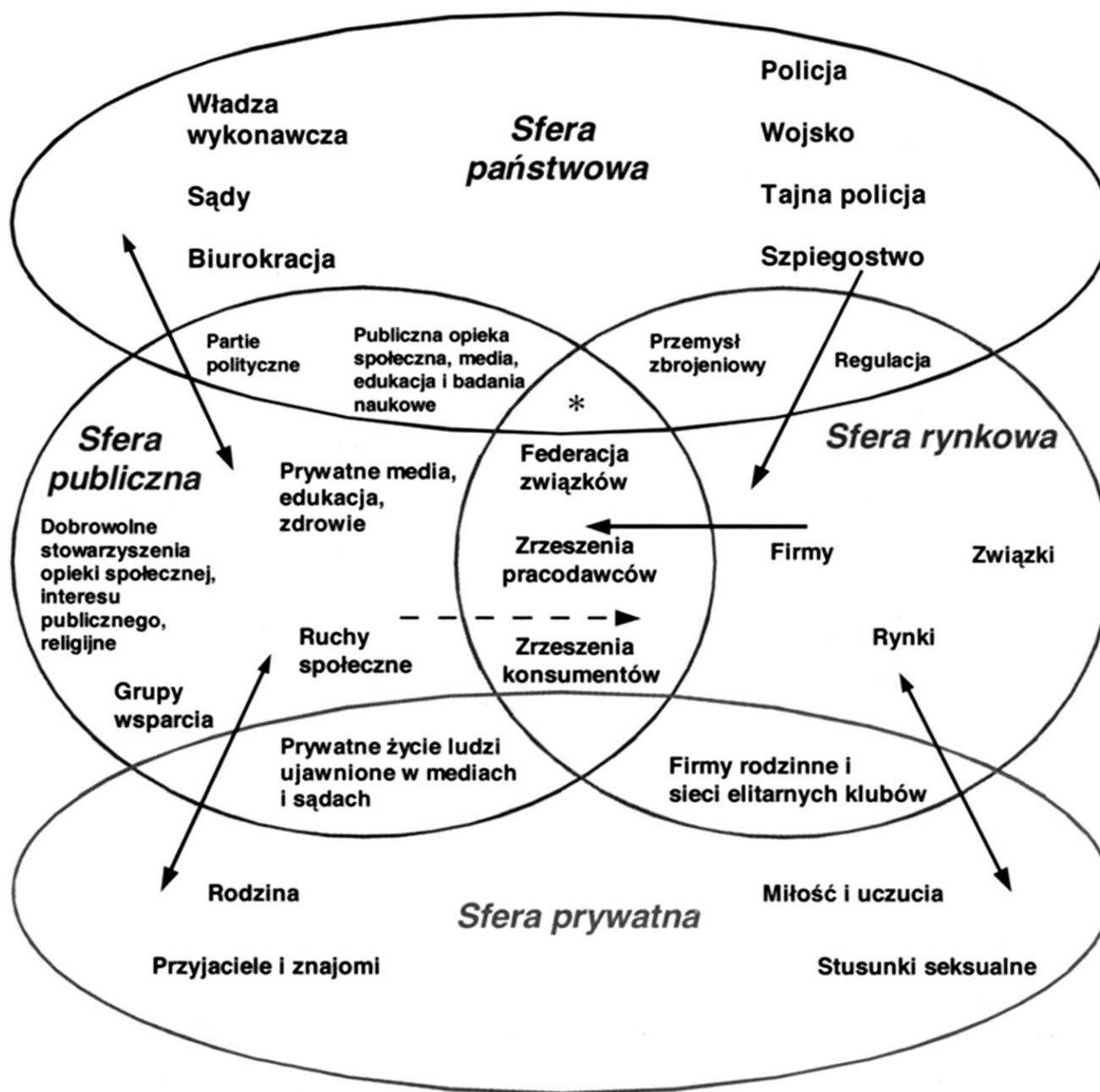


Społeczeństwo obywatelskie w sferze publicznej obok państwa, społeczeństwa politycznego i społeczeństwa ekonomicznego



## SFERA PRYWATNA

# Cztery sfery z uwzględnieniem ich wspólnych obszarów

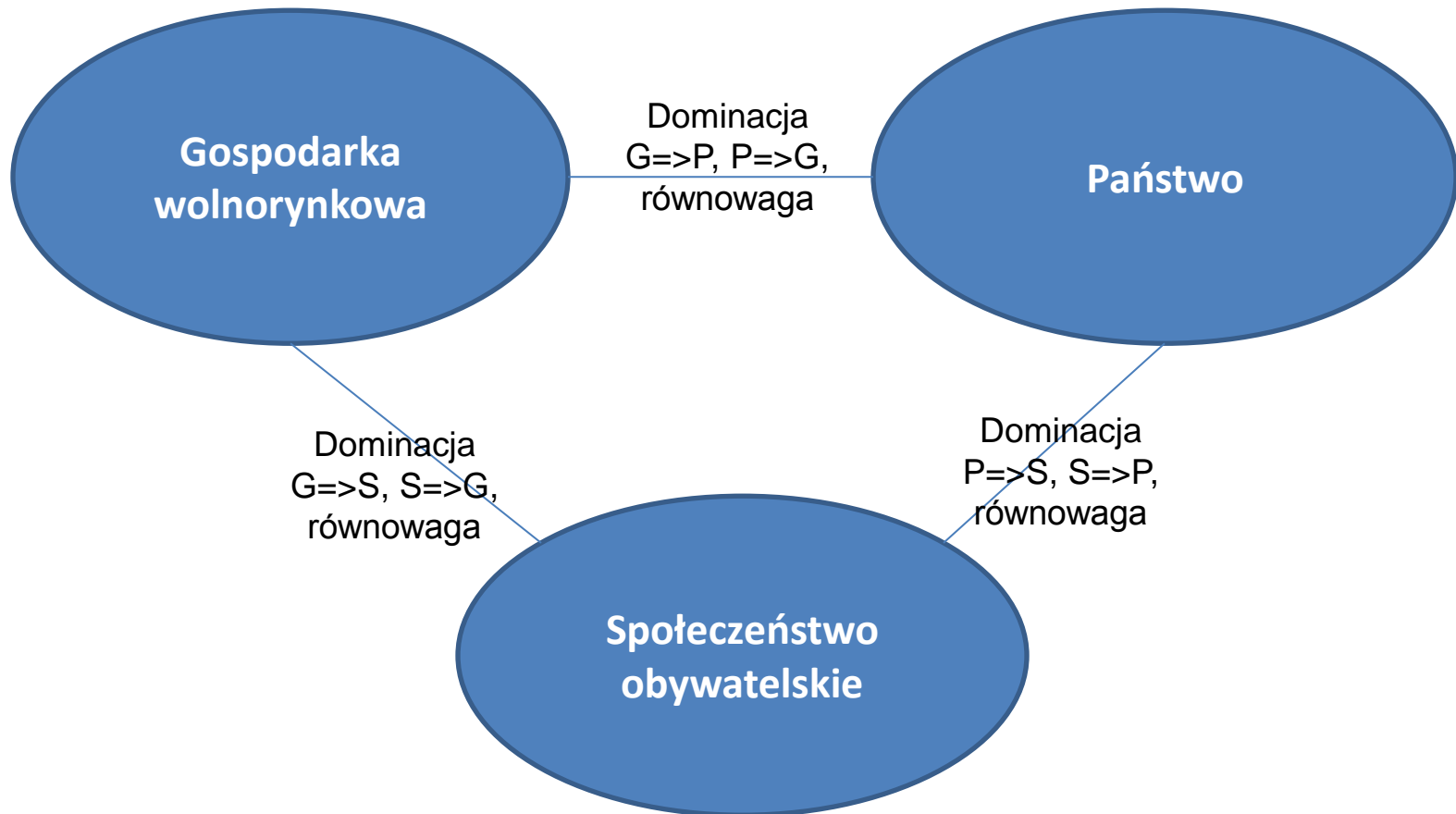


\* Publiczne korporacje prawnicze z trójdzielnyim kierownictwem

T. Janosky, *Citizenship and Civil Society*, 1998, s. 13, za: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna*, 2009 s. 105



# Gospodarka, społeczeństwo obywatelskie i państwo i relacje dominacji między nimi



# Kryteria definicyjne organizacji *nonprofit*

- 1. Zorganizowanie**, czyli instytucjonalizacja przynajmniej w pewnym zakresie, tzn. powinny być obecne cechy organizacji, czyli pewna struktura, stałe cele, wyraźne granice dające możliwość odróżnienia członków od nieczłonków
- 2. Prywatność**, czyli instytucjonalna odrębność od władzy publicznej i jej administracyjnego aparatu, co jednak nie wyklucza poważnego wsparcia ze strony tej władzy, czy zasiadania w zarządach czy radach tych organizacji ludzi władzy

# Kryteria definicyjne organizacji *nonprofit* cd.

- 3. Samorządność**, czyli zdolność do kontrolowania własnej działalności, autonomia działania. Niekiedy organizacje instytucjonalnie odrębne są kontrolowane w takim zakresie przez władzę lub biznes, że można je traktować jako funkcjonalną część władzy lub biznesu i nie spełniają one wtedy tego kryterium
- 4. Niedystrybuowanie zysków**, czyli niezwracanie (bezpośrednio lub pośrednio) wygenerowanego zysku założycielom, właścicielom, członkom lub dyrektorom organizacji. Zysk powinien być przeznaczany na realizację celów i misji organizacji, które z kolei nie powinny koncentrować się na wytwarzaniu zysku

# Kryteria definicyjne organizacji *nonprofit* cd.

- 5. Dobrowolność**, czyli przynajmniej w pewnym znaczącym zakresie udział aktywności opartej na wolontariacie w realizowaniu celów i zarządzaniu organizacją oraz brak przymusu prawnego (nieobowiązkowe członkostwo w organizacji i donacje na jej rzecz)

**UWAGA:** Organizacja musi spełnić wszystkie pięć powyżej wymienionych kryteriów, aby zostać uznaną za organizację *nonprofit*

# Organizacje pozarządowe – definicja prawna

2. Organizacjami pozarządowymi są:

- 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych,
- 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku

– osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.

Ust. 4.

4. Przepisów działu II nie stosuje się do: [Dział II dotyczy działalności pożytku publicznego]

- 1) partii politycznych;
- 2) związków zawodowych i organizacji pracodawców;
- 3) samorządów zawodowych;
- 4) (uchylony);
- 5) fundacji utworzonych przez partie polityczne;

# Zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

- **Partnerstwo:** organizacje pozarządowe mają prawo do **współprecyzowania zadań publicznych i współdefiniowania sposobu ich wykonywania**
- **Efektywność:** władze publiczne wspierają rozwój organizacji pozarządowych jako istotnego składnika społeczeństwa obywatelskiego, **mogącego wiele zadań publicznych wykonywać efektywniej** w kategoriach nie tylko efektywności społecznej, ale także efektywności ekonomicznej
- **Jawność:** udostępnianie partnerom oraz opinii publicznej podstawowych danych o zamiarach, celach i efektach współpracy oraz o jej kosztach, przy wymaganiu od współpracujących organizacji pozarządowych pełnej przejrzystości finansowej

# Formy współpracy administracji z trzecim sektorem

- **Wzajemna informacja** o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w celu ich uzgodnienia
- **Konsultowanie** z organizacjami pozarządowymi projektów podstawowych rozstrzygnięć
- **Wspieranie** - w szczególności finansowe - działalności organizacji pozarządowych, podejmowanej z ich inicjatywy w zakresie zadań publicznych o znaczeniu szczególnie ważnym dla organu wspierającego (dla określenia pojęcia „wspieranie” stosuje się na ogół termin „dotowanie” ....)
- **Powierzanie organizacjom pozarządowym wykonywania zadań publicznych na podstawie umów**, które są zbliżone do umów prawa cywilnego, ale nie stanowią udzielenia zamówienia publicznego (kontraktowanie usług organizacji pozarządowych)

# Działalność pożytku publicznego

Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. [o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie]

## Sfera zadań publicznych obejmuje zadania w zakresie:

- 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
- <1a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;>
- 2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- 3) działalności charytatywnej;
- 4) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania kultury oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- 5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz język regionalnych;
- 6) ochrony i promocji zdrowia;
- 7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;
- 8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bezrobotnie i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
- 9) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
- 10) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym;
- 11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
- 12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacji oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej;
- 13) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- 14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania;
- 15) wypoczynku dzieci i młodzieży;
- 16) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- 17) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej;
- 18) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- 19) turystyki i krajoznawstwa;
- 20) porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- 21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 22) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
- 23) ratownictwa i ochrony ludności;
- 24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;
- 25) upowszechniania i ochrony praw konsumentów;
- 26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami;
- 27) promocji i organizacji wolontariatu;
- 28) pomocy Polonii i Polakom za granicą;
- 29) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych;
- 30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą;
- 31) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka;
- 32) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym;
- 33) działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1–32.



# Polityka państwa wobec sektora pozarządowego

# 1980-1988

## 1980–1988: polityka represji i słabnącej kontroli w okresie „korodującego socjalizmu”

### 1980–1989 – korodujący socjalizm

- Doświadczenie pierwszej Solidarności jako masowego ruchu społecznego
  - Polityka represji:
    - rozbitcie Solidarności jako ruchu masowego
    - efekt „próżni społecznej”
- ale równocześnie
- Tolerowanie działalności społecznej:
    - działalność samopomocowa, charytatywna, grupy etosowe
    - Ustawa o fundacjach (1984)

# 1989-1993

## **1989–1993: polityka tworzenia przestrzeni dla sformalizowanych inicjatyw obywatelskich pod rządami solidarnościowymi**

### **1989–1993 – pierwsze lata przemian pod rządami solidarnościowymi**

- Ustawa – Prawo o stowarzyszeniach (1989): wolności obywatelskie gwarantem zmiany ustrojowej
- Dynamiczny rozwój infrastruktury trzeciego sektora: efekt „zdjęcia pokrywki”
- Ulgi podatkowe dla organizacji społecznych i kościelnych;
- Brak oferty w polityce społecznej: organizacje pozarządowe „łatają dziury transformacyjne”

# 1993-1997

## 1993–1997: polityka stagnacji w okresie rządów defensywnej koalicji SLD-PSL

### 1993–1997 – okres zachowawczych rządów koalicji SLD-PSL

- Próby administracyjnej kontroli organizacji pozarządowych (*casus* fundacji)
- Pierwsze lokalne doświadczenia międzysektorowej współpracy (prawo miejscowe)
- Wyhamowanie dynamiki rozwoju infrastruktury trzeciego sektora;
- Pierwsze próby uregulowania działalności pożytku publicznego (1996)
- Zasady: pomocniczości państwa i dialogu społecznego wpisane do Konstytucji RP (1997)

# 1997-2001

## **1997–2001: polityka niewykorzystanych szans okresu reform ustrojowych koalicji AWS-UW**

### **1997–2001 – okres reform społecznych koalicji AWS-UW**

- Nierozstrzygnięty dylemat: decentralizacja czy urynkowienie sfery społecznej?
- Brak miejsca dla organizacji pozarządowych w czterech reformach społecznych
- Wąska operacjonalizacja zasady pomocniczości: priorytet dla samorządów terytorialnych

# 2001-2005

## **2001–2005: budowanie modelu międzysektorowej współpracy w okresie finalizowania akcesji Polski do UE**

### **2001–2005 – okres finalizowania akcesji Polski do UE**

- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (2003)
- Powstawanie organizacji pożytku publicznego
- Wpływ priorytetów UE z zakresu polityki zatrudnienia i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu
- Stworzenie podstaw modelu międzysektorowej współpracy

# 2005-2007

## 2005–2007: między współpracą i kontrolą, czyli polityka „kija i marchewki”

### 2005–2007 – między współpracą i kontrolą

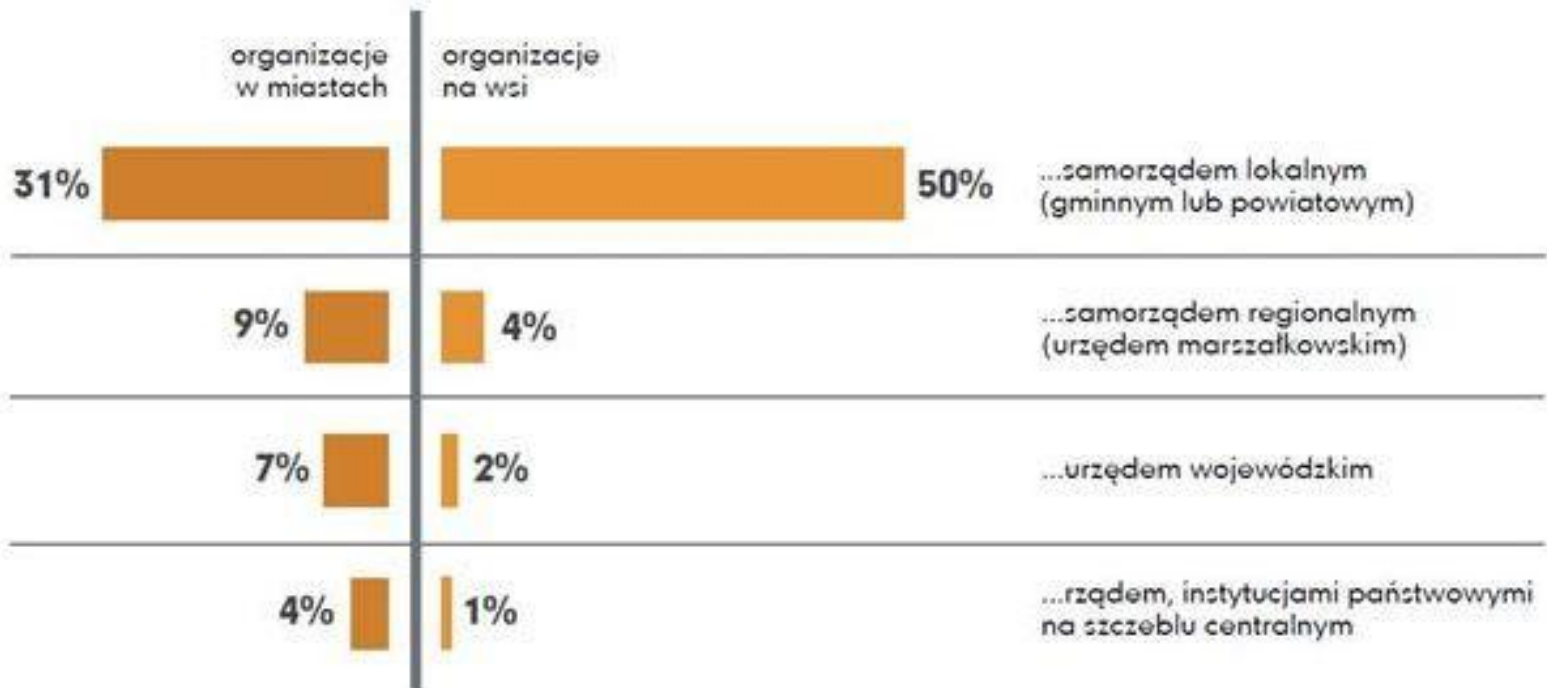
- Próby wzmocnienia państwa: kosztem kogo?/czego?
- Żółta kartka dla decentralizacji, czerwona dla urynkwienia sfery społecznej
- Absorpcji funduszy unijnych ciąg dalszy

Źródło jak wyżej, s. 33

Od 2007 r. mamy już drugi rząd koalicyjny PO i PSL. W tym czasie poczyniono kroki ku decentralizacji (patrz zajęcia dotyczące administracji samorządowej), a także poważnie znowelizowano ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Polityka PO-PSL z pewnością jest bardziej przyjazna dla społeczeństwa obywatelskiego niż PiS-LPR-SO, ale zapewne nie tak przyjazna jakoby to wynikało z nazwy jednej z partii koalicyjnych oraz oczekiwań przyjaciół trzeciego sektora

# Kontakty organizacji z administracją

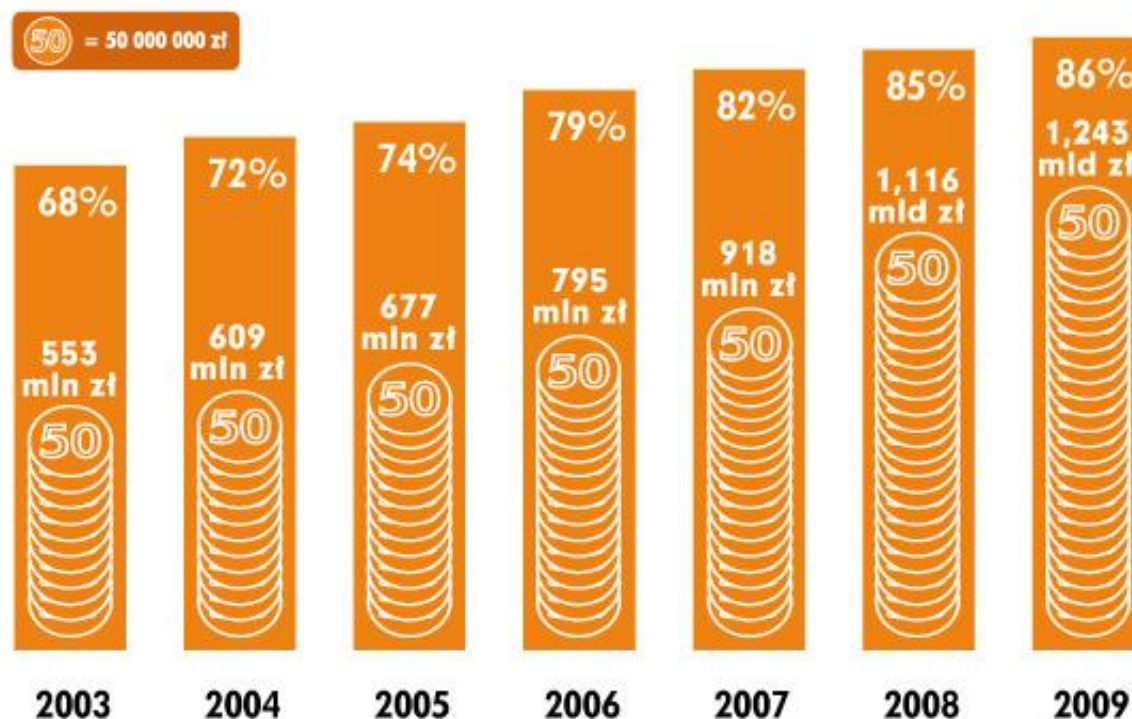
## Odsetek organizacji utrzymujących częste, regularne kontakty z...





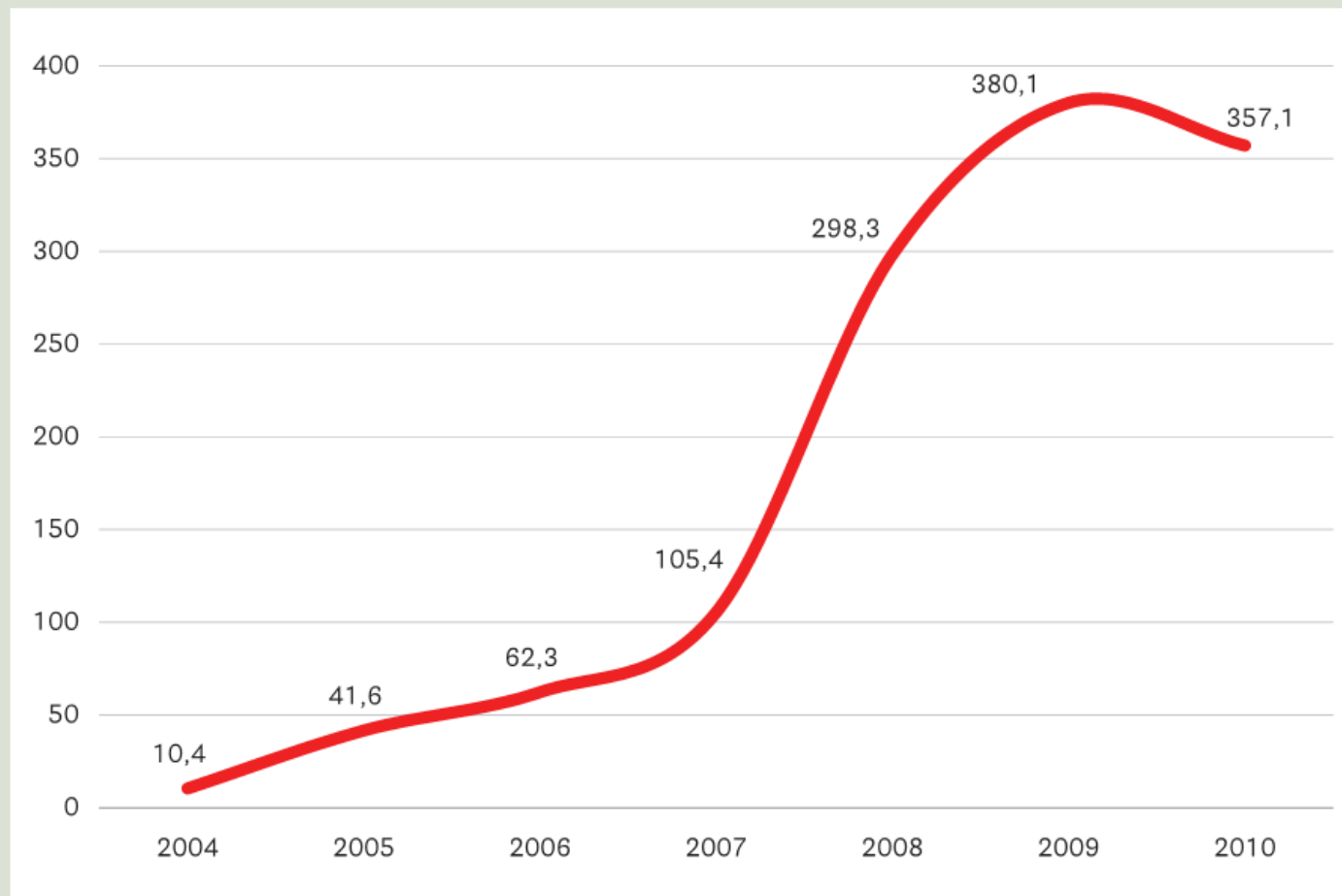
# Dotowanie zadań publicznych

## Odsetek gmin dotujących realizację zadań publicznych i kwota na to przekazywana



# Mechanizm 1%

**WYKRES 11. ŁĄCZNA KWOTA\* ŚRODKÓW FINANSOWYCH PRZEKAZANYCH ORGANIZACJOM POŻYTKU PUBLICZNEGO W RAMACH MECHANIZMU 1% W LATACH 2004 - 2010.**



\*w mln złotych

Źródło danych: Ministerstwo Finansów

J. Przewłocka, Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010: wolontariat, filantropia, 1%. Raport z badań

L.p.	Numer KRS	Nazwa organizacji pożytku publicznego	Kwota w zł
1	0000037904	FUNDACJA DZIECIOM "ZDAŻYĆ Z POMOCĄ"	88 805 662,39
2	0000186434	FUNDACJA POMOCY OSOBOM NIEPEŁNOSPRAWNYM "SŁONECZKO"	9 876 134,05
3	0000174486	FUNDACJA ANNY DYMNEJ MIMO WSZYSTKO	8 141 726,75
4	0000014124	FUNDACJA TVN NIE JESTEŚ SAM	7 533 951,06
5	0000207472	FUNDACJA "ROSA"	6 683 946,78
6	0000050135	DOLNOŚLĄSKA FUNDACJA ROZWOJU OCHRONY ZDROWIA	4 986 033,92
7	0000031762	STOWARZYSZENIE RODZICÓW NA RZECZ POMOCY SZKOŁOM "PRZYJAZNA SZKOŁA"	4 723 309,12
8	0000086210	FUNDACJA "NA RATUNEK DZIECIOM Z CHOROBAŁĄ NOWOTWOROWĄ"	3 902 460,89
9	0000064892	POLSKIE TOWARZYSTWO WALKI Z MUKOWISCYDOZĄ	3 616 585,07
10	0000097123	FUNDACJA WARSZAWSKIE HOSPICIUM DLA DZIECI	3 563 476,73
11	0000030897	FUNDACJA WIELKA ORKIESTRA ŚWIĄTECZNEJ POMOCY	3 532 907,10
12	0000083356	POLSKIE TOWARZYSTWO STWARDNIENIA ROZSIANEGO	3 475 077,62
13	0000150776	FUNDACJA "DZIEŁO NOWEGO TYSIĄCLECIA"	3 317 763,16
14	0000056901	STOWARZYSZENIE "SOS WIOSKI DZIECIĘCE W POLSCE"	3 196 684,64
15	0000004522	LUBELSKIE HOSPICIUM DLA DZIECI IM. MAŁEGO KSIĘCIA	3 115 047,20
16	0000154454	TOWARZYSTWO OPIEKI NAD ZWIERZĘTAMI W POLSCE	2 923 091,11
17	0000069730	OGÓLNOPOLSKIE TOWARZYSTWO OCHRONY ZWIERZĄT OTOZ "ANIMALS"	2 631 747,99
18	0000097900	MATIO FUNDACJA POMOCY RODZINOM I CHORYM NA MUKOWISCYDOZĘ	2 516 589,74
19	0000285433	FUNDACJA DZIECIOM "POMAGAJ"	2 333 840,79
20	0000306549	FUNDACJA ŚWIĘTEGO BARNABY	2 279 325,78
21	0000116212	ZWIĄZEK OCHOTNICZYCH STRAŻY POŻARNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	2 259 325,67
22	0000147428	FUNDACJA NASZA SZKOŁA	2 257 773,54
23	0000217272	DZIEŁO POMOCY ŚW. OJCA PIO	2 245 972,64
24	0000127204	FUNDACJA RADIA ZET	2 191 521,08
25	0000270809	AVALON - BEZPOŚREDNIA POMOC NIEPEŁNOSPRAWNYM	1 850 747,36
26	0000125054	FUNDACJA EWY BŁASZCZYK AKOGO	1 844 646,61
27	0000198645	CARITAS POLSKA	1 711 320,32
28	0000165702	FUNDACJA DLA DZIECI Z CHOROBIAMI NOWOTWOROWYMI "KRWINKA"	1 629 044,06
29	0000266644	FUNDACJA SERCE DZIECKA IM. DINY RADZIWIŁŁOWEJ	1 616 279,69
30	0000201002	FUNDACJA HOSPICYJNA	1 540 575,18

# Dochody z 1% w 2011 r. organizacje, które otrzymały najwięcej pieniędzy

## Znaczenie reklamy i kampanii

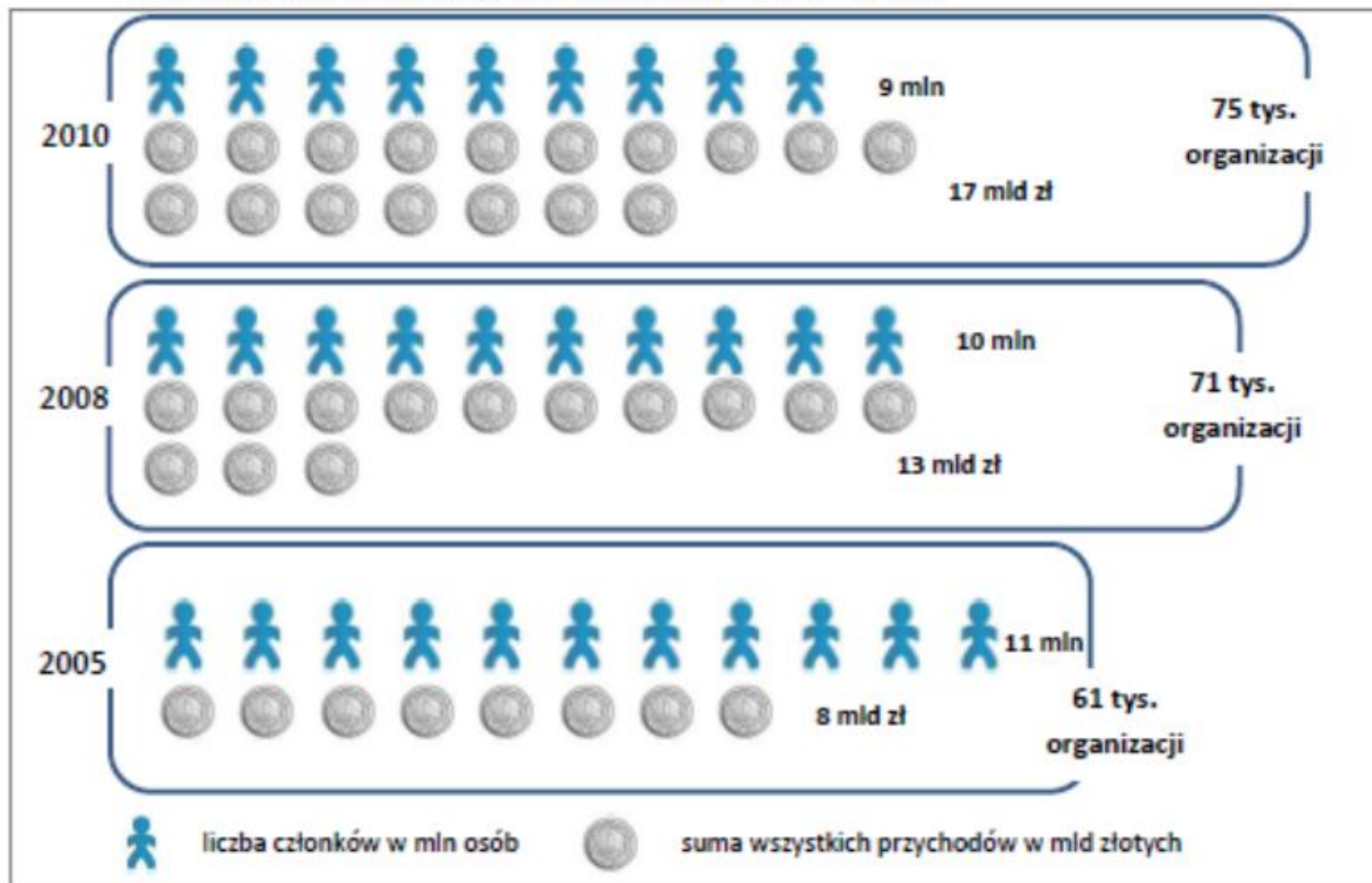
Fundacja Rosa zebrała od podatników 6,6 mln zł, ale aż 3,2 mln zł z tej sumy zamiast na realizację celów statutowych poszło na realizację celów kampanijnych; Fundacja Radia Zet wydała ponad 1 mln zł na reklamę, czyli ok. 47 proc. tego, ile trafiło z 1 proc. podatku.

Jak tłumaczy Małgorzata Borowska ze stowarzyszenia Klon/Jawor i **serwisu NGO.pl**, takie wydatki mają o tyle sens, że znaczna część podatników przekazuje 1 proc. pod wpływem impulsu, a nie chłodnej refleksji. Dają tej OPP, której ogłoszenie czy spot ostatnio widzieli - mówi.

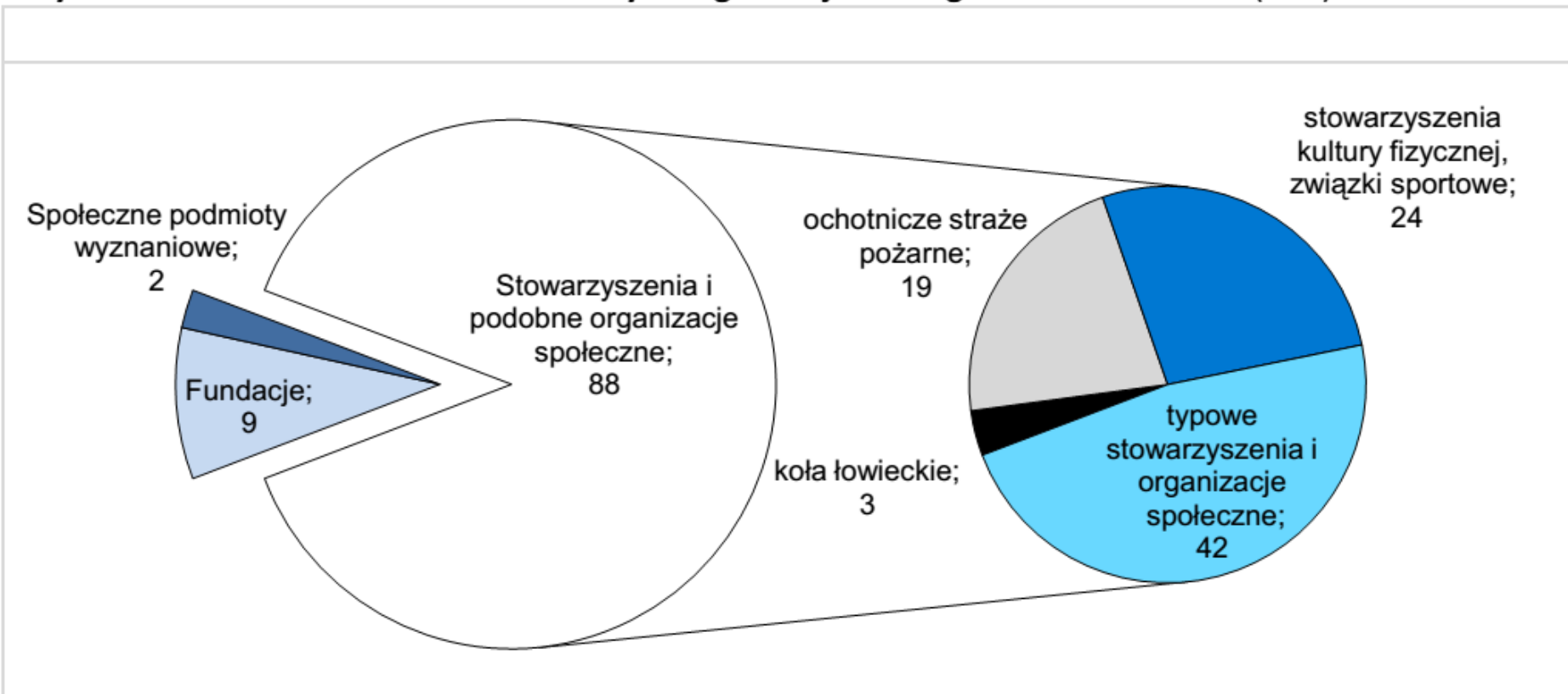
<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/reklama-drozsza-niz-zysk-z-jednego-procenta,282831.html>

# Informacje o organizacjach pozarządowych w Polsce

Rysunek 1. Stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne oraz fundacje – zmiany w liczebności, potencjale członkowskim i finansowym (2005, 2008 i 2010)



**Wykres 1. Struktura zbiorowości badanych organizacji trzeciego sektora w 2010 r. (w %)\***



\*Dane na wykresie nie sumują się do 100% ze względu na zaokrąglenia.

Najliczniejsza z trzech wymienionych zbiorowości, tj. stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne, dzieli się na cztery rodzaje organizacji: stowarzyszenia kultury fizycznej i związki sportowe (18,4 tys.), ochotnicze straże pożarne (14,8 tys.), koła łowieckie (2,5 tys.) oraz pozostałe stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne (32,2 tys.), dalej zwane typowymi stowarzyszeniami i organizacjami społecznymi.

# Gdzie organizacje mają siedzibę?

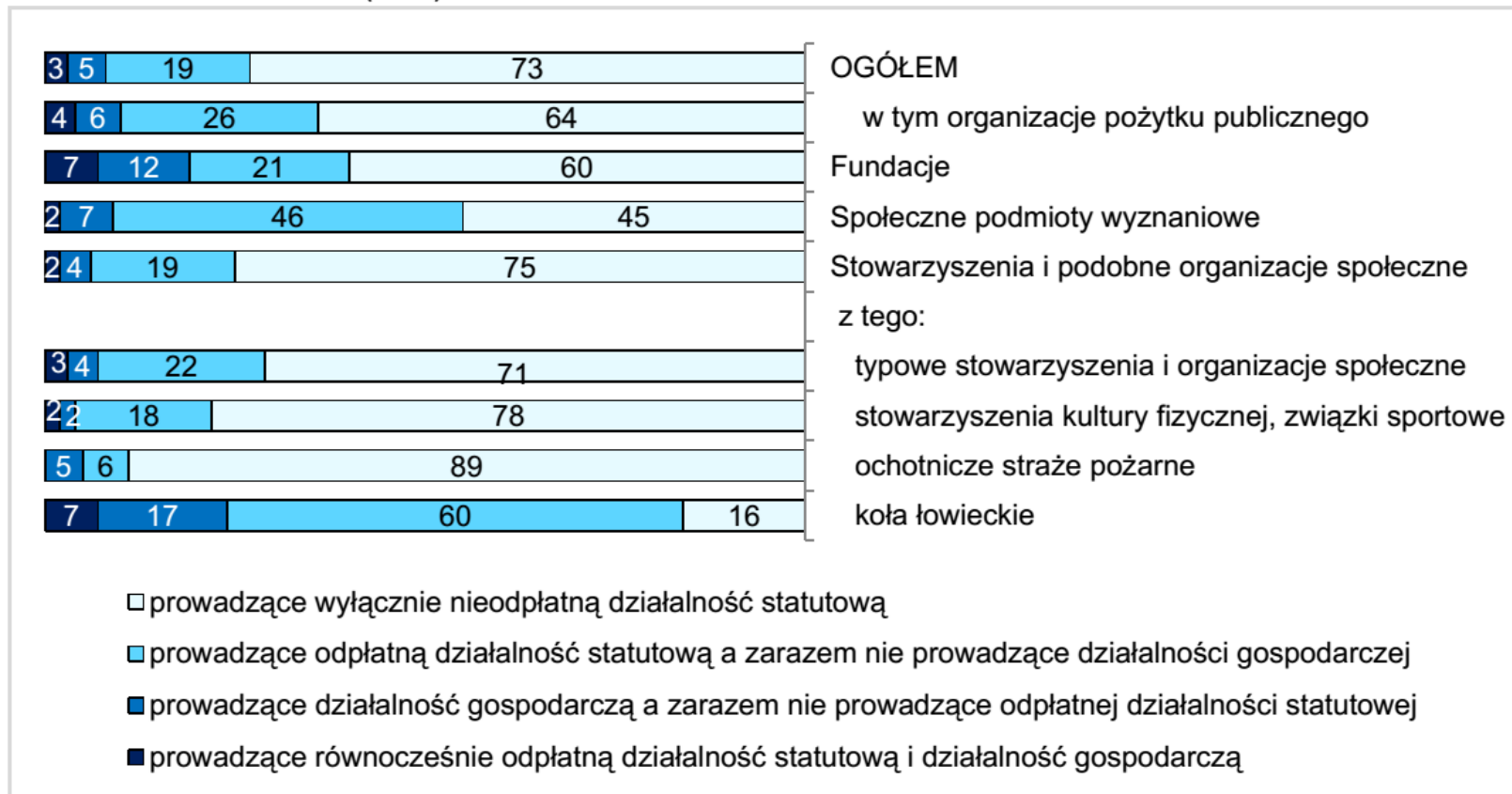
Wykres 3. Badane organizacje trzeciego sektora aktywne w 2010 r. według rodzaju gminy, w której miały siedzibę\*(w %)



\*Dane na wykresie nie zawsze sumują się do 100% ze względu na zaokrąglenia.

# Działalność odpłatna i gospodarcza organizacji

Wykres 5. Badane organizacje trzeciego sektora aktywne w 2010 r. według formy prowadzonej działalności\* (w %)



\*Dane na wykresie nie zawsze sumują się do 100% ze względu na zaokrąglenia



# Formy działalności organizacji

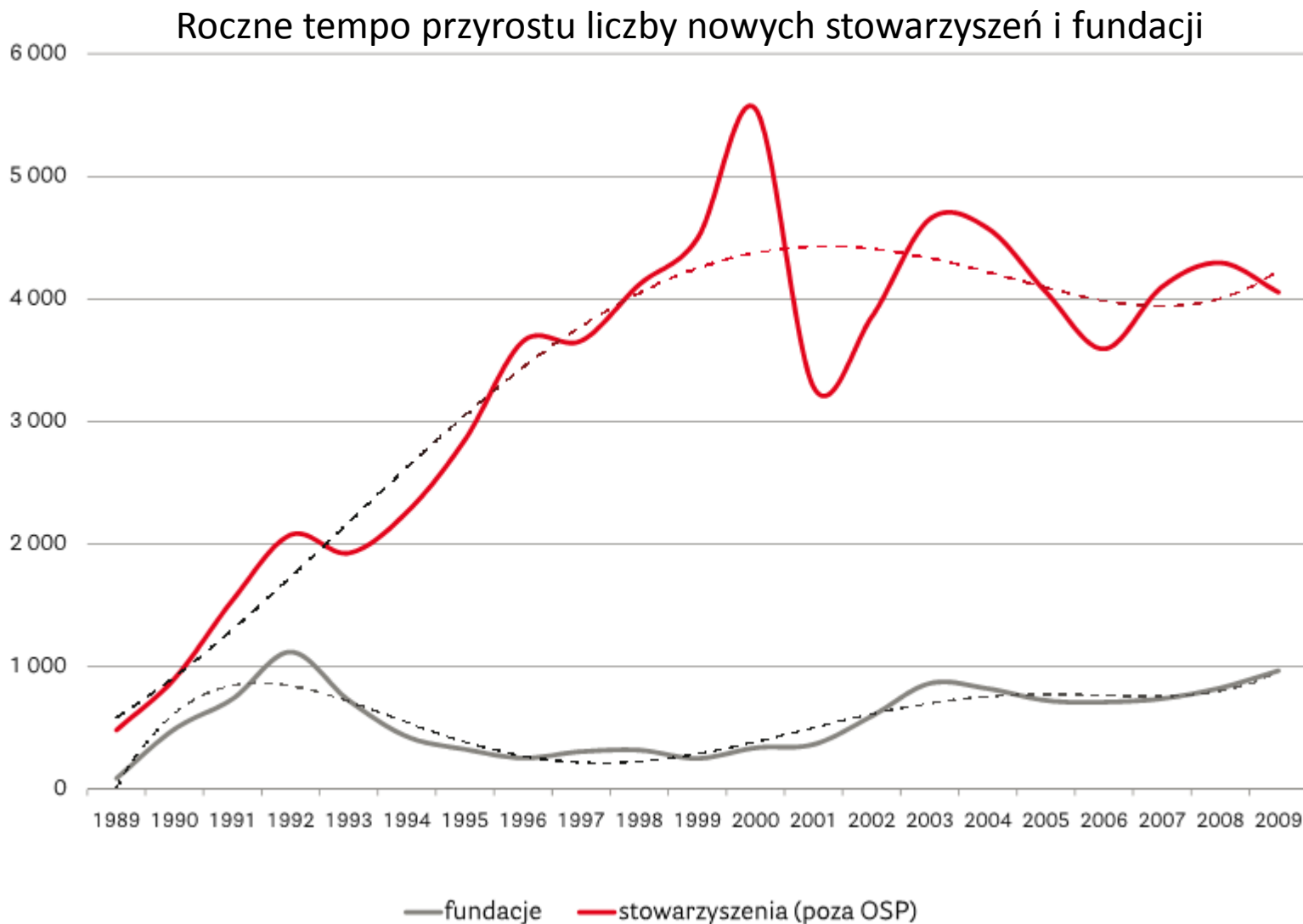


# Zasięg terytorialny działalności organizacji

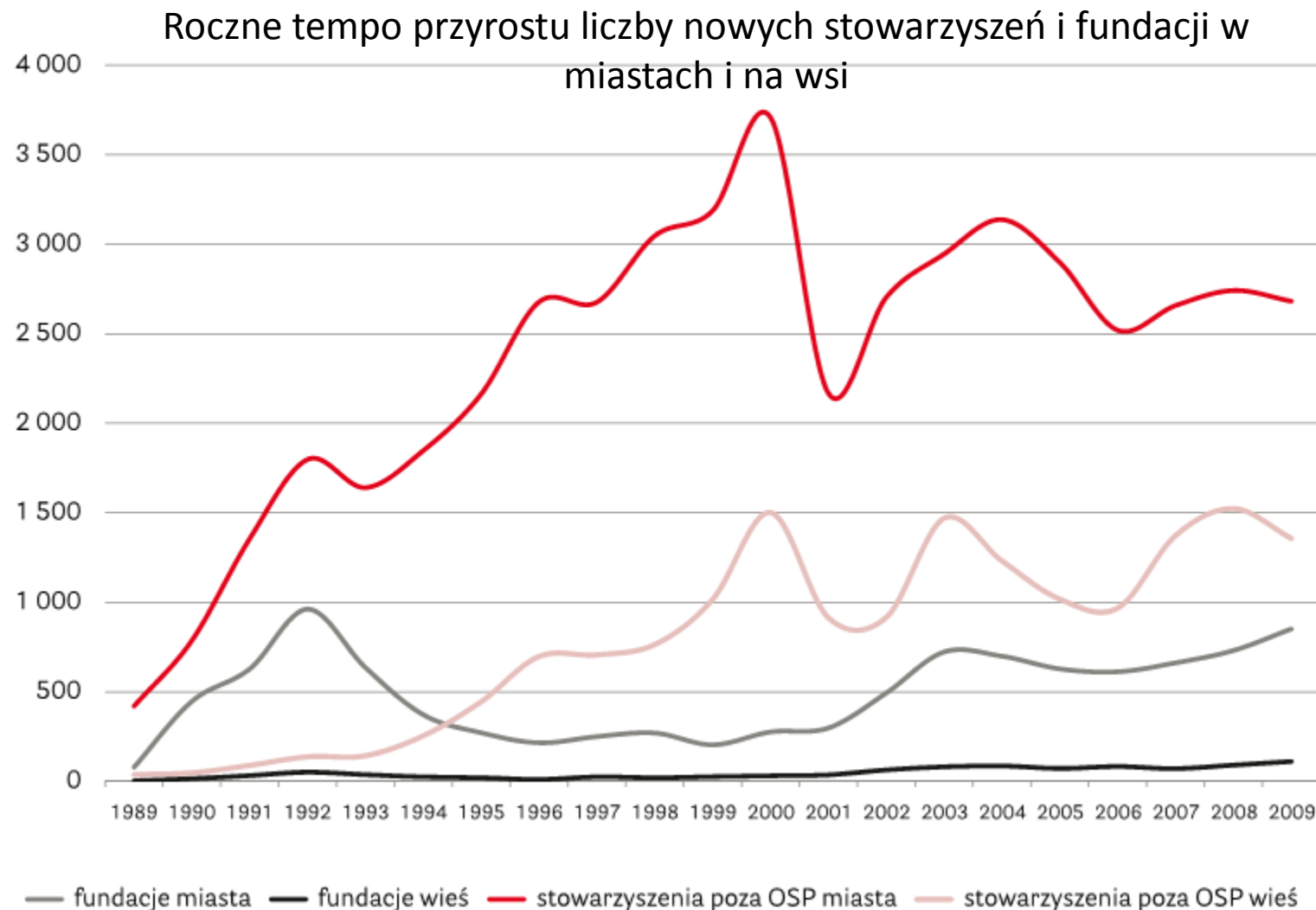


J. Herbst, J. Przewłocka, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010, s.

# Eksplozja stowarzyszeń w latach 90.

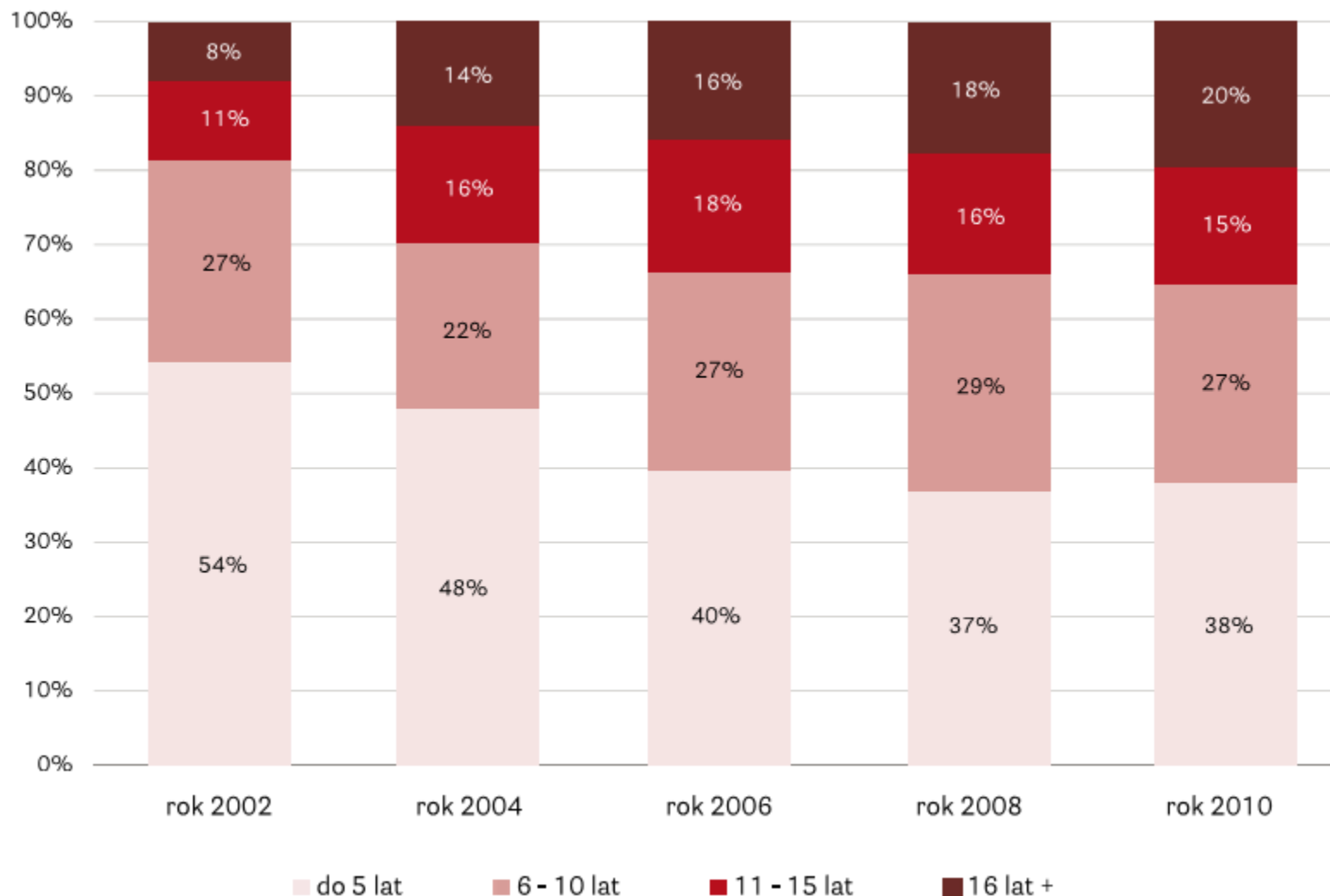


# Eksplozja głównie w miastach



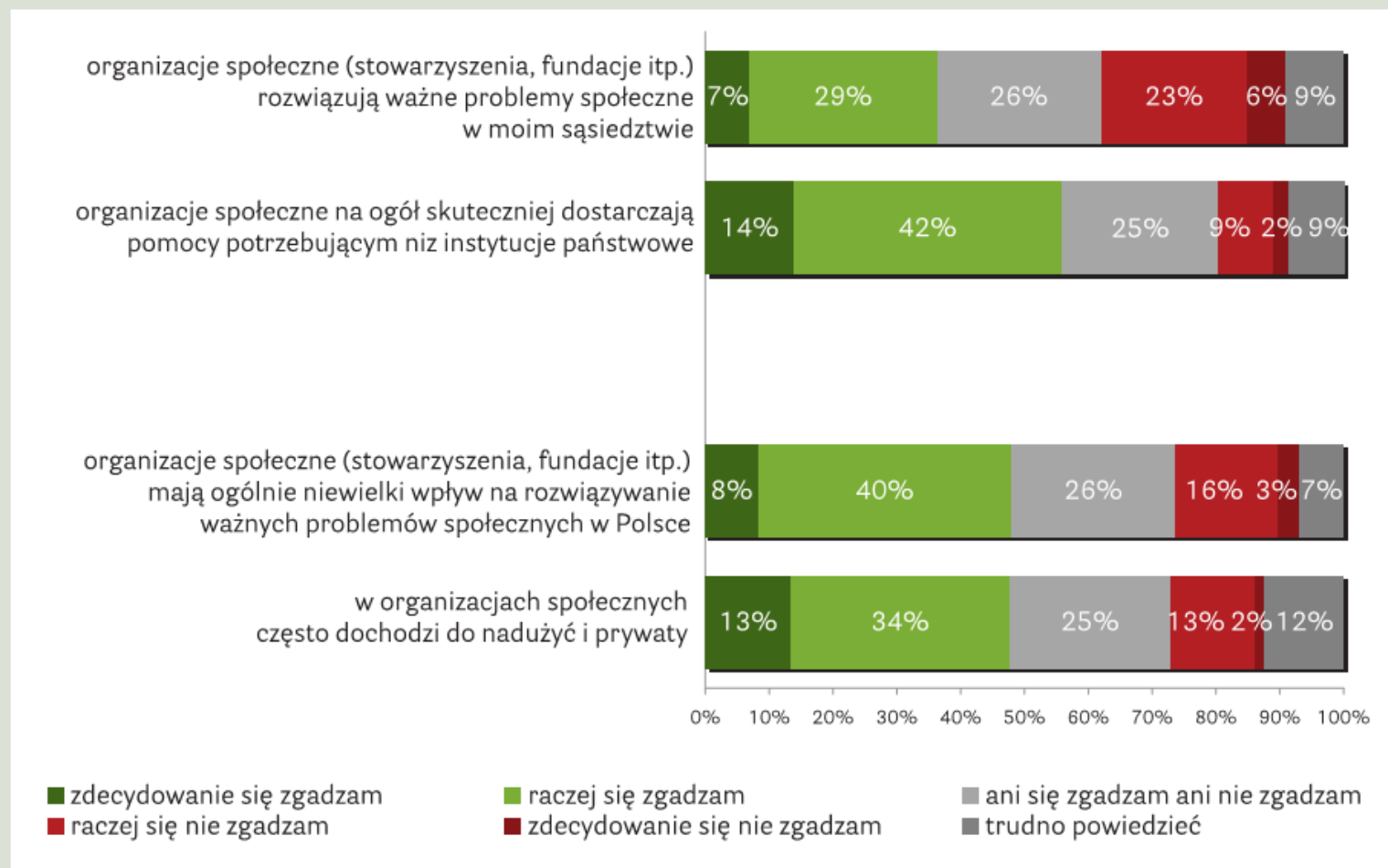
# „Krzepnięcie” sektora

Struktura wieku organizacji



# Opinie na temat organizacji społecznych

WYKRES 5. OPINIE NA TEMAT ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH.



Źródło danych: Badanie „Wolontariat, filantropia, 1%”

Podstawa procentowania: wszyscy respondenci

J. Przewłocka, Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010: wolontariat, filantropia, 1%. Raport z badań