

*Materiał roboczy opracowany przez Regionalny Panel Ekspertów
oraz Regionalne Forum Inicjatyw Pozarządowych województwa lubuskiego
będący podstawą do dyskusji podczas VII Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych
przygotowany na potrzeby strategii rozwoju sektora obywatelskiego*

Federalizacja – sektor jako reprezentacja czy reprezentacja sektora?

DIAGNOZA (jak było):

Wg bazy organizacji pozarządowych prowadzonej przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w Polsce jest 1161 organizacji pozarządowych zarejestrowanych jako federacje i związki stowarzyszeń. Nie wszystkie te organizacje, w praktyce, spełniają kryteria stawiane takim organizacjom. Za Ryszardem Skrzypcem, (najświeższe i najpełniejsze opracowanie dotyczące organizacji sieciowych : „Sytuacja sieci organizacji pozarządowych oraz zjawisko sieciowania na obszarze Polski w podziale na województwa i poszczególne powiaty”, Ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, październik 2013 r.) możemy przyjąć, że : sieci w tym oczywiście federacje, organizacje to zespoły powiązane długotrwałymi porozumieniami dla realizacji celu partykularnego lub ogólnego (np. OFOP, Krajowa Rada Związków i Stowarzyszeń Abstynenckich - KRZISA), organizacja sieciowa to sieć organizacji zbudowanych według jednego modelu (np. Polska Federacja Stowarzyszeń Rodzin Katolickich, której struktury Diecezjalne tworzą Parafialne Koła SRK, w większości nieformalne), zaś organizacja z oddziałami to organizacja, w ramach której wyodrębniono jednostki terenowe (np. Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym). Z uwagi na charakter uczestników oraz cel działania możemy wyróżnić trzy typy sieci: 1) ogólne, 2) branżowe, 3) tematyczne. Te pierwsze: a) zrzeszają różnorodne pod względem formy prawnej, obszaru i sposobów działania oraz zasobów organizacje pozarządowe mające siedzibę na danym terenie (województwie, powiecie, gminie) i b) są zorientowane na sprawy ogólne sektora pozarządowego. Natomiast te drugie zrzeszają organizacje działającej w określonej branży (np. pomoc społeczna) lub prowadzą działania ponadbranżowe. Zaś te trzecie to zrzeszenia różnorodnych organizacji, których celem jest wąsko zdefiniowany cel (np. kwestia uzależnień). Przy takiej identyfikacji funkcji i charakteru organizacji sieciowych i federacji, w kraju zidentyfikowanych zostaje niewiele ponad 200 podmiotów, a ich ilość w poszczególnych województwach rozkłada się od 6 (opolskie) do 39 (warmińsko-mazurskie). Do tego dochodzi jeszcze 6 organizacji ogólnopolskich, ale posiadają one struktury regionalne.

Piotr Frączak wymienia trzy „główne cele, dla których organizacje pozarządowe powinny ze sobą współpracować. Są to: 1) reprezentacja, czyli „obrona interesów swoich członków”; 2) samopomoc, czyli „wzajemne wsparcie w formie szkoleń, pomocy organizacyjnej, czasem np. zabezpieczenia finansowego”; 3) „porozumienia celowe dotyczące konkretnego zadania”. Tę krótką listę najbardziej oczywistych celów i funkcji jakie może pełnić sieć organizacji Ryszard Skrzypiec

uzupełnia o: 1) kreowanie i dbanie o wizerunek członków i całego sektora zarówno poprzez podnoszenie jakości działań merytorycznych członków sieci (np. wspieranie swoich członków w rozwiązywaniu lokalnych problemów alkoholowych - KRZISA); dbanie o rozwój, skuteczność i działanie.

W kwestii federalizacji (ale również i sieciowania) organizacji pozarządowych regularnie powraca kilka spraw spornych. W przypadku otrzymywanego wsparcia, w tym samopomocy pomiędzy organizacjami, pozostaje na przykład kwestia tego co jest lepsze – członkowskie organizacje z jedną dużą organizacją wiodącą, działające np. jako tzw. struktury parasolowe czy oferujące kompleksowe wsparcie “systemowe”, ale nie zrzeszające, ośrodki wsparcia.

Już ponad 10 lat temu wiele tych spraw było poruszanych podczas II OFIPu. Okazuje się, że pomimo upływu dość dużej ilości czasu nie wszystkie te kwestie zostały rozstrzygnięte lub uległy zmianie. Sytuacja wygląda tak samo np. w kwestii argumentacji przeciw federalizacji. Przywoływane przez Jerzego Boczonía argumenty przeciw procesom federalizacji w tekście „Rola i miejsce struktur pośredniczących w rozwoju sektora pozarządowego” (Rocznik nr 0), nie straciły na aktualności. Są to: tworzenie superstruktur, czyli dodatkowych instytucji, z nowymi władzami itp.; możliwość wykorzystania potencjału takich organizacji przez partie polityczne; zagrożenie, wynikające z poczucia własnej ważności - przyjęcie postawy roszczeniowej; monopolizacja, a co za tym idzie – zamykanie pewnych sfer życia przed innymi. Nie rozwiązały tych kwestii nawet wieloletnie doświadczenia funkcjonujących federacji.

Ponadto widać nierówności w układzie geograficznym istniejących podmiotów. W poszczególnych województwach federacje i sieci najczęściej skupiają organizacje z centralnych i większych ośrodków miejskich lub aktywność skupia się bardziej w jednej części województwa, jak w przypadku woj. lubuskiego – w południowej jego części. Z jednej strony ma to związek z ogólną tendencją skupiania się organizacji wokół ośrodków miejskich, ale z drugiej z poziomem świadomości osób zaangażowanych w działania III-go sektora na obszarach wiejskich. Intensywność zaangażowania w działania statutowe często nie pozwala na refleksyjne spojrzenie na środowisko organizacji pozarządowych, chociażby na jego strukturę ilościową w ujęciu lokalnym. W przypadku gdy na danym terenie funkcjonuje jedna lub dwie organizacje, bardzo ciężko wyrobić w sobie poczucie “wspólnoty sektora” lub nawet “sektora pozarządowego” jako takiego. W przypadku działań na terenach wiejskich w grę wchodzi również kwestia wspierania lokalnych liderów, działających w niesformalizowany sposób, i bez powiązania z podmiotami pozarządowymi. Sieci i federacje głównie z uwagi na charakter członkowski nie mają jeszcze wypracowanych i sprawdzonych rozwiązań w tej kwestii, a nie może być mowy o nieuwzględnianiu tych osób z działań sektora. Analogicznie wygląda sytuacja w przypadku ruchów społecznych na terenach miejskich, które przybierają na intensywności i sile niejednokrotnie deklarując niechęć do formalnych działań “a'la” organizacja pozarządowa.

REKOMENDACJE (jak ma być, jak chcecie aby było):

Rekomendacja I

Organizacje jasno wskazują na potrzebę posiadania w swoim zasięgu podmiotu który będzie spełniał warunki odpowiedniej „mocy” oddziaływania, w tym rzecznictwa i reprezentacji. Zarówno

na sektor pozarządowy lokalnie – poprzez działania samopomocowe jak i na pozostałe sektory przez zapewnienie odpowiednio silnego oddziaływania i reprezentacji. Rekomenduje się więc, aby takie struktury funkcjonowały na różnych szczeblach – zarówno terytorialnych jak i branżowych. Ilość podmiotów zależeć powinna od ilości organizacji z danego terenu oraz ich potrzeb. Ponadto funkcjonowanie małych organizacji w ramach większych struktur pozwoli na uniknięcie konieczności przesadnej biurokratyzacji ich własnych działań – regulacje wewnętrzne takich podmiotów (np. federacji) pomogą utrzymać odpowiedni poziom autonomii oraz (czego utrata jest częstą obawą) swobody i spontaniczności w działaniach. Struktury federacyjne pełnić będą w takim przypadku funkcję swoistego bufora pomiędzy przesadnie zorganizowanymi jednostkami samorządowymi, wraz z ich „papierologią”, a nastawionymi na działanie organizacjami. Również z uwagi na to, że potrzeba posiadania takiego „starszego brata” nie jest potrzebą ciągłą, a pojawia się co jakiś czas – np. : okres aplikacji i rozliczeń środków, konsultacje, zmiany prawa miejscowego. Struktura wewnętrzna takich podmiotów powinna być dostosowana do lokalnego przekroju środowiska pozarządowego i może poza układem terytorialnym przewidywać tworzenie wewnętrznych podstruktur branżowych. Pozwoli to np. na trafniejsze realizowanie działań fundraisingowych, wspierających działalność organizacji członkowskich.

Rekomendacja II

Samo powstanie i następnie prowadzenie działalności przez takie podmioty nie gwarantuje odpowiedniego zabezpieczenia potrzeb organizacji. Ważna, a w przypadku działań reprezentatywnych, kluczowa, jest kwestia odpowiedniej wiedzy po stronie odbiorców tych działań (np. JST). Aby uniknąć sytuacji, w której o tym czy federacja jest reprezentatywna decyduje tylko druga ze stron (np. burmistrz waży reprezentatywność federacji przez potencjalną ilość głosów wyborczych i na tej podstawie podejmuje decyzje w poruszanych kwestiach), rekomenduje się opracowanie, a następnie wdrożenie odpowiednich zapisów np. do lokalnych programów współpracy. Odpowiednie zabezpieczenie przed próbami politycznych wpływów i manipulacji poprzez kluczowe zapisy i wytyczne zarówno w dokumentach wewnętrznych organizacji jak w zapisach lokalnego prawa miejscowego.

Rekomendacja III

Idea stowarzyszania się stowarzyszeń nie jest wbrew pozorom oczywista dla wszystkich organizacji. Wejścia na taki wyższy poziom specjalizacji działania w ramach trzeciego sektora jest dla wielu organizacji jeszcze przez długi czas nie do osiągnięcia. Nie znaczy to jednak że tego rodzaju podmioty nie powinny funkcjonować na orbicie działań tych organizacji. Wręcz przeciwnie – nie uwzględnianie małych i mało świadomych organizacji w działaniach federacji może realnie blokować rozwój III-go sektora jako takiego.

Wewnątrz środowiska organizacji pozarządowych zaleca się wprowadzenie / określenie w pierwszej kolejności jasnych oczekiwań organizacji w ujęciu lokalnym – terytorialnie oraz branżowo. Ważne jest podnoszenie poziomu samoświadomości osób działających w trzecim

sektorze. Dużym problemem jest, wbrew pozorom, dość niski stan samoświadomości wielu organizacji odnośnie własnych potrzeb. Bardzo duża ilość organizacji zwyczajnie nie ma takiej świadomości, nie prowadzi samoewaluacji działań. Koncentruje się tylko na codziennej działalności co w większości przypadków sprowadza się do dwóch głównych problemów – braków kadrowych oraz braków środków na działania statutowe (brak działań dywersyfikujących źródła finansowania). Rekomenduje się, aby działania związane z procesem tworzenia struktur federacyjnych i sieciowych prowadzone były nieodłącznie z procesem podnoszenia poziomu wiedzy w organizacjach pozarządowych z zakresu funkcjonowania tych podmiotów oraz całego sektora jako takiego.

Rekomendacja IV

Działalność obywatelska nie ma odzwierciedlenia tylko i wyłącznie w organizacjach pozarządowych. Lokalni liderzy, ruchy sąsiedzkie czy nieformalne akcje społeczne również, jako ważna i nieodłączna część społeczeństwa obywatelskiego powinny się znaleźć w spektrum zainteresowania podmiotów federacyjnych. Formalna struktura, a co za tym idzie ścieżki organizacyjne, sieć kontaktów oraz zaplecze techniczne może stanowić duże wsparcie w animowaniu ruchów oraz liderów, nie zainteresowanych formalizacją własnych działań. Odpowiednie dostosowanie oferty do potrzeb tych osób i grup może stanowić będzie doskonałe uzupełnienie działań statutowych oraz szerokiego celu jakim jest wzrost aktywności obywatelskiej.

Rekomendacja V

Wszystkie powyższe rekomendacje powinny być realizowane w wykorzystaniem sprawdzonych, istniejących rozwiązań. Mowa o rozwiązaniach takich jak : Model Współpracy, Karta Zasad Działania Organizacji Pozarządowych, Dobry Wolontariat, czy dokumenty strategiczne, jak np KPRES.

KIERUNEK ZMIAN (co trzeba zrobić, aby było tak jak chcecie):

Podstawową kwestią wymagającą zmiany jest wzrost samoświadomości trzeciego sektora i wzmocnienie jego wewnętrznego potencjału. Odpowiednie korzystanie z narzędzi jakie są obecnie dostępne (forma prawna oraz zakres działań federacji) wymaga pełnej świadomości ze strony zainteresowanych organizacji. Naturalnym adresatem takiego postulat są, w przypadku terenów na których nie działają żadne federacje, lokalne liderskie organizacje, interesujące się całością III-go sektora w Polsce, a nie tylko własną codzienną działalnością. Systematyczne włączanie wszystkich partnerów działań III-go sektora również jest bardzo istotne w dążeniu do jego wzmocnienia. Utworzenie systemu wsparcia, dystrybucji wiedzy, dobrych praktyk oraz odpowiednie i systematyczne jego ubogacanie doprowadzi do realizacji założonych celów rozwojowych.

PLANY (jak i kiedy trzeba to zrobić, aby było tak jak chcecie):

Wprowadzanie powyższych zmian powinno odbywać się stopniowo. W pierwszych etapach należy zebrać kompleksowo dotychczasowe doświadczenia takich struktur (sieci i federacji oraz ich członków) w powyższych kwestiach.

Równolegle należy prowadzić działania edukacyjne w organizacjach oraz wszystkich grupach interesariuszy ich działań. Bardzo ważną kwestią w działaniach edukacyjnych powinno być wskazywanie na wagę jedności sektora oraz tego, że aby sektor był silnym i równym partnerem w jakichkolwiek działaniach kluczowe jest właśnie to poczucie jedności odzwierciedlające się we wspólnych działaniach.

Rekomenduje się również opracowanie swoistego „podręcznika” tworzenia federacji, sieci, czy innej struktury zrzeszającej i wspierającej organizacje. W zależności od charakteru środowiska podręcznik taki wskazywałby jak może przebiegać proces tworzenia np. „skrojonej na lokalną miarę” federacji. „Podręcznik” obejmować powinien narzędzia do odpowiedniego zdiagnozowania lokalnych społeczności organizacji pod kątem potrzeb wsparcia jak i wskazówki do odpowiedniego przeprowadzenia procesu powstania federacji. Opracowanie powinno uwzględniać również opis, analizę oraz wskazania na wiele innych kwestii takich jak np. wskazania dotyczące określania kryteriów i zasad członkostwa i przynależności. Takie opracowanie może zostać wspartej przez możliwość skorzystania ze wsparcia grupy roboczej (lub kilku grup) wspierające procesy powstawania/ tworzenia federacji, w skład których wchodziłyby działacze istniejących i funkcjonujących federacji.

Rekomenduje się również opracowanie interpretacji zapisów dotyczących uprawnień, form działalności i współpracy podmiotów federacyjnych razem ze wskazaniem, gdzie i jak odpowiednio z tych uprawnień korzystać. To zalecenie jest jednak bardziej istotne w odniesieniu do działań NGO-JST niż NGO-NGO.

Literatura :

- *Diagnoza stanu lubuskich organizacji pozarządowych*, Fundacja na rzecz Collegium Polonicum, Słubice 2012
- P. Frączak, *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*. Wybór artykułów 1989-2001, Fundusz Współpracy, Warszawa 2002
- Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012, Stowarzyszenie Klon/Jawor Warszawa 2013
- Ryszard Skrzypiec, *Sytuacja sieci organizacji pozarządowych oraz zjawisko sieciowania na obszarze Polski w podziale na województwa i poszczególne powiaty*. Ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, październik 2013 r.
- M. Mozga-Górecka (red.), *Trzeci sektor dla zaawansowanych*. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe - wybór tekstów, Stowarzyszenie Klon/Jawor Warszawa 2008.
- Załuska M. i J. Boczoń, *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Wydawnictwo „Śląsk” Katowice 1998.
- Joanna Sutula (red.), *Szanse i bariery federalizacji trzeciego sektora w Małopolsce - raport z badań*, FRDL, MISTiA 2008
- Monika Koziół, Piotr Frączak, Marcin Dadel, *Etyka w organizacjach sozarządowych standardy w praktyce funkcjonowania organizacji pozarządowych*, OFOP Warszawa 2005
- Małgorzata Leszczyńska, Piotr Stronkowski, Agnieszka Szczurek, Jacek Szut, *„Diagnoza organizacji infrastrukturalnych oraz identyfikacja zapotrzebowania organizacji pozarządowych na usługi świadczone przez organizacje infrastrukturalne”*, Warszawa 2010
- Boczoń, Jerzy. *Rola i miejsce struktur pośredniczących w rozwoju sektora pozarządowego*. W: *Sektor znany i nieznan*. „Rocznik” 0 – 1995r.

- Frączak, Piotr, *Między współpracą a konfliktem: dylematy relacji między organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi*. W: *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*. Marek Rymusza (red.). Warszawa. Instytut Spraw Publicznych – 2004r.