

Marcin Szewczyk

Instytucjonalnie uwarunkowane lokalne aspekty subsydiarności

*czyli rozważania na temat subsydiarności, elementów działania mediów regionalnych oraz funkcji wspieranego przez wolontariat sektora pozarządowego w działaniach w środowisku lokalnym**

1. Wprowadzenie

Zakres tematyczny niniejszego tekstu jest stosunkowo szeroki, jednak obejmuje zagadnienia, które związane są bezpośrednio z praktycznym działaniem i realizacją zasady subsydiarności. Właśnie jej funkcjonowanie jest elementem spajającym problematykę poruszaną w ramach niniejszych rozważań. Każdy ze składników – sektor pozarządowy, charakterystyczny dlań wolontariat i media lokalne – w określonym stopniu znajduje swoje usprawiedliwienie w niej i dzięki niej może funkcjonować w społeczności określanej jako lokalna czy regionalna, kształtując bezpośrednio ten poziom. Szczególną istotnym elementem jest porównanie cech działania organizacji pozarządowej do mediów, także lokalnych. Wyprowadzenie tej analogii ma tu jednak rolę służebną i jest ona wykorzystana jedynie jako przydatne narzędzie poznawcze.

* Tekst ten pierwotnie został przygotowany w 2001 roku jako materiał wyjściowy do wykładu na jednym ze szkoleń organizowanym przez Ligę Kobiet Polskich. Następnie był wielokrotnie modyfikowany, aby po skrócie ostatecznie przyjąć prezentowaną tu formę.

2. Subsydiarność w UE

a. czym jest ta subsydiarność?

Nazwa na określenie subsydiarności pochodzi od łacińskiego określenia pomocy – *subsidium* i związana jest z okazywaniem wsparcia¹, gromadzeniem sił rezerwowych. Przy przeniesieniu tego określenia na poziom wewnątrzpaństwowy pojawia się określenie władzy publicznej jako tej, która została powołana do wspierania społeczności lokalnej w realizacji jej własnych celów. Jednocześnie sugeruje że władza winna mieć znaczenie wspierające w stosunku do działań jednostek, do działań realizowanych na poziomie najniższym – służącym także jednostkom. Dlatego też bardzo ważnym elementem funkcjonowania subsydiarności i do określania tego pojęcia jest istnienie i funkcjonowanie świadomego społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowanego swymi siłami w rozwiązywanie różnorodnych problemów i realizację długoterminowych celów. Jednocześnie także konieczne do zaistnienia subsydiarności jest także działanie funkcjonującej demokracji², umożliwiającej poprzez swoje mechanizmy nie tylko istnienie społeczeństwa obywatelskiego, ale także pozwalającego na realizację działań odgórnie niesterowanych.

b. cecha określona! w UE

Po pierwsze należy zaznaczyć, że ta cecha władzy w sposób jednoznaczny i najpełniejszy została dookreślona właśnie za sprawą Wspólnoty i w niej samej. Nie tylko stanowi ona podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, ale znalazła ona we Wspólno-

¹ M. Szyczak (red.), *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1989, s. 366.

² Jedno z kryteriów kopenhaskich.

cie, poprzez działania w niej podejmowane swego największego orędownika i najpełniejszą realizację, która bez praktycznego działania na poziomie regionu, bez samoidentyfikacji, lokalnego przestrzegania potrzeb, działania dla dobra *malej ojczyzny* nie mogłyby się w takim stopniu realizować.

Tak jak w przypadku subsydiarności na poziomie krajowym polega ona na przejmowaniu przez niższe szczeble władzy uprawnień nadrzędnych organów, tak w przypadku działań wspólnotowych kierunek jest odmienny i polega ona na nieprzekazywaniu pewnych uprawnień na szczebel wyższy.

Główny punkt ciężkości zasady subsydiarności sprowadza się do podziału kompetencji pomiędzy trzy poziomy:

- wspólnotowy;
- państwowy (krajowy);
- regionalny (lokalny)³.

Zatem dynamika ruchu przekazywania kompetencji zachodzi na dwóch płaszczyznach, a w zależności od sektora działania i zapotrzebowania kierunek jest wstępujący lub zstępujący. Przy czym pragmatyzm i zdrowy rozsądek powinny być najważniejszymi wyznacznikami działania zasady subsydiarności pomiędzy posiomami.

Dzięki temu subsydiarność może regulować niemalże całą sferę stosunków pomiędzy poziomami podziału kompetencji, począwszy od sfery ogólnoeuropejskiej – wspólnotowej, poprzez poziom krajowy – narodowy, a skończywszy na uwarunkowaniach dotyczących bezpośrednio człowiek jako jednostki.

c. a są źródło znaczenia pomocniczości?

Jaka jest przyczyna przykładania tak wielkiej wagi do działania zasady pomocniczości? Wydaje się, że głównym celem jest doprowadzenie do usamodzielnienia na określonym poziomie jednostek organizacji państwa lub Wspólnoty. Takie usamodzielnienie podnosi odpowiedzialność i upraszcza system państwowy, czyniąc go stabilniejszym i bardziej wiarygodnym dla obywateli. Ponadto na wyższym poziomie system ten zapobiega zbytnej centralizacji władzy w UE oraz dodatkowej rozbudowy i tak już nadmiernie skomplikowanego centralnego aparatu administracyjnego Wspólnoty.

Oczywiście subsydiarność to jednocześnie pole walki pomiędzy zwolennikami ściślejszej federacji w ramach UE oraz jej przeciwnikami, chcącymi pozostawić państwom członkowskim jak najszerszą suwerenność i kompetencje w jak największej ilości dziedzin. Przejawem takiego dwutorowego myślenia jest z jednej strony odrzucenie w 2005 roku pierwszej próby wprowadzenia Traktatu Konstytucyjnego⁴, a z drugiej wyniki badania przeprowadzonego przez EUROSTAT w końcu tego samego roku, w którym 49% mieszkańców Unii Europejskiej opowiedziało się za wznowieniem prac nad utworzeniem Konstytucji dla Europy⁵ oraz po-

³ Por.: *Subsydiarność*, http://europa.delpol.pl/II/4_8.php, z dnia 07.06.02.

⁴ Po zmianie pod koniec 2005 roku rządów w Polsce, także i polskie, początkowo entuzjastyczne podejście do eurokonstytucji uległo zmianie, por.: J. Pawlicki, *Konstytucja UE – PIS przeciwko wszystkim*, „Gazeta Wyborcza”, 14.02.06, s. 14.

⁵ Za: *Prawie 50% obywateli UE chce rozpocząć negocjacje w sprawie konstytucji*, z: <http://www.rzeczpospolita.pl/europa.news/index.html#1>, z dnia 22.12.05.

stępujący w innych państwach na początku 2006 roku proces ratyfikacji traktatu⁶.

d. trwale umocowania traktatowe i prawne⁷

Zgodnie z zapisami art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, działa ona jedynie w zakresie takich uprawnień, jakie zostały jej dobrowolnie przekazane przez państwa członkowskie Traktatem.

O tym, czy zawieszenie suwerenności w kolejnych dziedzinach, które nieodłącznie wiąże się ze stosowaniem zasady subsydiarności będzie konieczne, mogą także decydować względy bezpieczeństwa wspólnotowego. Dwukrotne zmniejszenie dostaw paliw gazowych z Rosji na początku 2006 roku⁸ zmusiło państwa członkowskie do rozważania nad wprowadzeniem wspólnej polityki w dziedzinie energetyki, z którą wiązałoby się nawet utworzenie systemu ogólnowspólnotowego obiegu gazu i dostępu do informacji na temat posiadanych przez poszczególne państwa członkowskie zmagazynowanych rezerw surowców energetycznych⁹.

⁶ Por.: K. Niklewicz, *Reanimacja eurokonstytucji*, „Gazeta Wyborcza”, 10.02.06, s. 10, tegoż, *Parlament Europejski ożywia eurokonstytucję*, „Gazeta Wyborcza”, 20.01.06, s. 13, J. Bielecki, *Nawet Blair chce konstytucji*, z: http://www.rzeczpospolita.pl/gazeta/wydanie_060218/swiat_a_2.html, z dnia 20.02.06.

⁷ Szczegółowy opis umiejscowienia subsydiarności we wspólnotowym porządku prawnym znajduje się w: Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Zakamycze 1999.

⁸ Pierwszy raz w związku ze sporem Rosji z Ukrainą, drugi raz w wyniku mrozów.

⁹ A. Słojewska, *Wyciągnąć wnioski z surowej lekcji*, za: http://www.rzeczpospolita.pl/gazeta/wydanie_060105/swiat/swiat_a_7.html, z dnia 5.01.06, K. Niklewicz, *Europa mądra po szkodzie*, „Gazeta Wyborcza”, 17.01.06, s. 19. Z drugiej strony należałoby w aspekcie subsydiarnym zwrócić szczególną uwagę na prace nad budową gazociągu na dnie Morza Bałtyckiego, por.: B. T. Wieliński, A. Kublik, *Rura dzieli Europę*, „Gazeta Wyborcza”, 9.09.05, s. 26; A. Podolski, *Groźny gazpakt Rosji i Niemiec*, „Gazeta Wyborcza”, 9.09.05, s. 29.

Dla zachowania w ramach Wspólnoty równowagi i praw określonych w art. 6 TWE nawet w stosunku do dziedzin, które są wyłączone spod zasady subsydiarności pojawiają się możliwości działania na poziomie krajowym, nawet w dość drastyczny sposób wkraczając na pole zarezerwowane dla Wspólnoty.

Kolejnym traktatem, bardzo istotnym dla zasady subsydiarności funkcjonującej na poziomie unijnym jest Traktat Amsterdamski, a konkretnie załącznik do tegoż Traktatu dotyczący zasady subsydiarności o tytule „Protokół w przedmiocie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności”. Po raz pierwszy przy okazji tworzenia Traktatu wspólnotowego poświęcono tyle miejsca zasadzie subsydiarności. Powtórzono w nim częściowo postanowienia Rady Europejskiej podjęte podczas spotkania w Edynburgu. Dodatkowo zaznaczono, że zasada subsydiarności nie może przeciwdziałać:

- postanowieniom traktatowym;
- spójności prawa wspólnotowego;
- funkcjonowaniu instytucji unijnych;
- współdziałaniu prawa wspólnotowego oraz krajowego.

Z pewnością zasadę subsydiarności wobec społeczności lokalnej w najpełniejszy sposób dookreśla Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Zapisy jej art. 4 określają zakres kompetencji społeczności lokalnej wobec wyłączeń tej kompetencji lub zakresu uprawnień innych organów władzy.

e. *niemałe ojczyzny nie...*

Wykorzystując funkcjonowanie zasady subsydiarności integracyjne we współczesnej Europie przebiegają w sposób, który

można określić, jako *autorsko* europejski. Ukształtowanie Rynku Wewnętrznego, stopniowe włączanie niektórych form działania spoza obszaru gospodarczego do zakresu działania Wspólnoty z jednej strony odbierają państwom ich suwerenne uprawnienia w wielu dziedzinach i jednocześnie z drugiej, kształtują bardzo szczególny obraz integracji, który nie poddaje się prostemu określeniu i definicji mówiącej, że Unia zmierza do bycia odpowiednikiem Stanów Zjednoczonych. Poziom ogólnoeuropejski jest poziomem ponadnarodowej tożsamości, która jednak jest tożsamością w znacznej mierze jedynie formalną, nie odnoszącą się do jakiegokolwiek konkretnej sfery, a jedynie do idei wspólnej Europy, która większości mieszkańców Polski przedstawia się przede wszystkim jako możliwość legalnej pracy za granicą, dopłaty rolnicze oraz fundusze strukturalne.

Jednak codzienny wymiar integracji nie powinien przejawiać się tylko w możliwości wyjazdu, ale także na poziomie identyfikacji z najbliższym regionem. Dookreślenie zasięgu tego wymiaru poza sam aspekt ekonomiczny, związany z możliwością migracji zarobkowych i pozyskania środków z budżetu wspólnotowego. Jest zarazem odpowiedzią na niezadane pytanie jak daleko wokół nas rozciąga się nasza europejska świadomość. Jak dalekie jest pojęcie naszego MY. Jak wielka jest nasza *mała ojczyzna*. I nie chodzi tu wcale o narzucane w mniej lub bardziej uzasadniony sposób podziały administracyjne i o obszary działania, ale o płaszczyznę świadomości swej odrębności, wyjątkowości i identyfikacji w społeczeństwie.

Szczególne role i znaczenie przypada najbliższemu regionowi, który staje się właśnie tym obszarem i jest w stanie, ze względu na swoją dosłowność, bliskość i możliwość fizycznego kontaktu z nim, stać się elementem najpełniejszej identyfikacji, uświadomienia sobie swojej tożsamości. Jednocześnie poziom regionalny, bez względu na to czy określimy tak zasięg analogiczny do obszaru wsi, gminy, miasta, powiatu, czy województwa, jest tym, na którym kształtuje się, poprzez osadzenie w relacjach z innymi ludźmi *mała ojczyzna*.

Tak określone i przede wszystkim uświadomione, realizowane w sposób jak najbardziej praktyczny poczucie istnienia w ramach *ojczyzny*, przede wszystkim tej *małej*, staje się probrzem i właściwie wyznacznikiem, a następnie także i strażnikiem identyfikacji i lokalnej tożsamości.

3. Sektor III

a. do-określając

W każdym demokratycznie ukonstytuowanym układzie społecznym funkcjonuje przede wszystkim sektor publiczny, określany także jako państwowy. Drugim jest sektor sfery prywatnej – przedsiębiorczości i działań z nią związanych. Trzeci sektor obejmuje sferę, którą można określić jako socjalną lub też społeczną. Takie dwoiste określenie wynika z niejednorodności owej trzeciej grupy, w której mieści się działalność wszelkich formalnie lub na poły formalnie zorganizowanych grup – innymi słowy tych środowisk, które podejmują niezależną działalność społeczną.

Teoretycy aktywności społecznej charakteryzują każdy z tych sektorów w następujący sposób:

- Pierwszy sektor – państwo – zajmuje się głównie organizowaniem, przeprowadzaniem i finansowaniem redystrybucji dóbr, dokonywanej w oparciu o ustalone, względnie trwałe i kolektywne kryteria. Zasady działania tego sektora to: *egalitaryzm i bezpieczeństwo*.
- Drugi sektor – rynek – poprzez anonimową nie opartą na głębszych więzach produkcję zaspokaja przede wszystkim potrzeby materialne, wyrażone w pieniądzu. Zasad działania: *zysk*.
- Trzeci sektor dąży do (samo) zabezpieczenia ludzi według kryteriów opartych o osobiste i rzeczywiste ich potrzeby, kierując się zakorzenionymi w świadomości społecznej zasadami i wartościami. Zasady działania: *dobro wspólne, solidaryzm społeczny*¹⁰ wykraczający poza zaspakajanie jedynie potrzeb własnych¹¹.

W dość przypadkowy sposób nazwa *III sektor* jest zbliżona do określenia przypisywanego usługom jako trzeciej podstawowej formie działalności gospodarczej, gdy produkcja i rolnictwo stanowią dwie pierwsze. Przypadkowo czy też nie, sektor organizacji pozarządowych rzeczywiście można określić jako sektor usługowy, aczkolwiek w oczywisty sposób usługi te są dość szczególne i w szczególny sposób ukierunkowane. Usługi realizowane przez organizacje pozarządowe skierowane są w dwóch podstawowych

¹⁰ Adalbert Evers, za: T. Schimanek, *Organizacje pozarządowe w Polsce*, http://www.kprm.gov.pl/reformy/NOWE_PRAWO_SAM/komentarz/a-21b.htm, z dnia 7.06.02.

¹¹ M. Załuska, *Spoleczne uwarunkowania angażowania w działalność organizacji pozarządowych*, [w:] M. Załuska, J. Boczoń (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1984, s. 74.

kierunkach. Z jednej strony ku obywatelowi, z drugiej natomiast ku państwu. Jednak obydwa te kierunki dotyczą tych samych sfer działania. Obejmują obszary, w których pojawia się zapotrzebowanie społeczne na takie działania a jednocześnie z różnorodnych powodów nie można oczekiwać, że państwo będzie te potrzeby zaspakajało.

Już sama nazwa „pozarządowe”¹² wskazuje na coś co funkcjonuje poza strukturą rządu, poza władzą. Jednak w ten sposób można by określić każdą działalność, która przebiega poza strukturami rządowymi, a obszar ten ma olbrzymi zakres. Zatem nazwa ta mówi nam coś więcej, sugeruje, iż jest to jakaś sfera szczególnych *usług*, która może być lub powinna być wypełniana przez państwo, jako jemu tradycyjnie przypisana, a nie jest w ogóle lub częściowo wypełniania, wymagając wsparcia ze strony ruchu obywatelskiego. Każda władza państwowa potrzebuje wsparcia w dotarciu do ludzi. W tym tkwi istota zapotrzebowania na sprawne funkcjonowanie III sektora. Tym bardziej, że dla państwa zawsze najistotniejsza pozostaje racja stanu, podczas gdy dla organizacji pozarządowych najważniejsza w każdej sytuacji jest racja człowieka.

Wskazane powyżej określenia, najpełniej chyba oddają realne oczekiwania wobec NGO, ale w praktyce używa się także innych określeń, które w znacznym stopniu definiują tego typu organizacje, dookreślając także ich inne zadania. Są to: organizacje

¹² *non-governmental organisations* – NGO.

samopomocy społecznej, sektor niezależny, sektor społeczny, sektor niekomercyjny¹³.

b. zyski muszą być!

W tym miejscu należy rozważyć zagadnienie przychodów i zysków osiągniętych przez organizacje III sektora.

Mogą one wypracowywać dochód z różnorodnych działań niekomercyjnych wskazanych w statucie – jak choćby z ulicznych zbiórek pieniędzy, mogą także prowadzić odpłatną działalność gospodarczą¹⁴. Inne źródła funduszy przeznaczonych na ich działania, to ofiarność sponsorów prywatnych, konkursowe dotacje publiczne, a także 1% podatku dochodowego od osób fizycznych.

W przypadku zysków wypracowywanych przez NGO w ramach statutowej działalności to, odmiennie niż w przedsiębiorstwach komercyjnych, które mogą je wypłacać w postaci swoistej dywidendy pracownikom, jest on zawsze przeznaczany na działalność statutową. Jest to w sumie analogiczna sytuacja do przedsiębiorstw komercyjnych, które miast wypłacać pracownikom, akcjonariuszom czy właścicielom zyski, często inwestują w dalszy rozwój firmy. Jednak w przypadku NGO owe szczególne inwestycje mają charakter obligatoryjny i funkcjonują jako statutowy *nakaz inwestycyjny* nakierowany na realizację celów określonych w statucie.

Zysk, rozumiany szerzej niż przychód finansowy, osiągnięty przez NGO, jest zyskiem nie tylko samej organizacji, ale ma o wiele szerszy charakter, wykraczający nawet poza obszar działania

¹³ http://www.los.lublin.pl/cint/abc_1.htm, z dnia 7.06.02.

danej fundacji czy stowarzyszenia. Na działalności nawet najmniejszej NGO zarabia praktycznie całe społeczeństwo, włączając w to struktury władzy, choć tego zysku nie sposób przeliczyć na wymierne w znaczeniu finansowym wskaźniki¹⁵.

W związku z kosztami ponoszonymi przez NGO należy wspomnieć o tym, że w każdej organizacji pozarządowej, poza osobami pracującymi dobrowolnie bez pobierania wynagrodzenia, powinna funkcjonować pewna grupa osób, które pobierają za wykonywane zadania godziwe wynagrodzenie, proporcjonalne do wykonywanych obowiązków. Ta grupa osób stanowi trzon organizacji najściślej z nią związanej, pozwalającej jej funkcjonować nawet gdy działalność wolontariatu z różnych przyczyn jest ograniczona lub też nie ma jej w ogóle. Ponadto należy na tę grupę osób spojrzeć w analogiczny sposób jak na pracowników służby cywilnej. Aby istniała ciągłość działania, swego rodzaju *pamięć wewnętrzna* urzędu czy też organizacji, konieczne jest zachowanie pewnej stałej grupy osób, która bez względu na zmiany polityczne czy też możliwość bezpłatnej pracy w postaci działania wolontariuszy, zapewni ciągłość funkcjonowania.

c. status ostrożnie kryteriovany

Międzynarodowe kryteria określające status NGO wymagają od nich wypełniania konkretnych warunków. Na początek należy wskazać tzw. kryterium zerowe, którym jest formalny status organizacji pozarządowych. Teoretycznie nie jest on konieczny do

¹⁴ Dział II rozdział 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, art. 5 ust. 5 ustawy o fundacjach, art., art. 34 ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

tego, aby NGO istniało i funkcjonowało. Jednak struktury instytucjonalne, jakimi niewątpliwie są NGO dla pełniejszego i nieociągającego się o anarchię funkcjonowania wymagają osadzenia w prawie i systemie państwa w jakim funkcjonują. Stąd konieczność wypełnienia formalnego elementu, jakim jest uzyskanie statusu prawnego¹⁶.

W zakres określenia NGO wchodzi wiele typów organizacji, o różnorodnym statusie. Do najbardziej powszechnych należą:

- fundacje;
- stowarzyszenia (w tym stowarzyszenia zwykłe)¹⁷;
- grupy wsparcia;
- grupy pomocy wzajemnej.

Przynależność danej organizacji do którejś z tych grup ma głównie wymiar instytucjonalny i prawny. Z punktu widzenia aktywności i intensywności działań różne statusy tych organizacji nie mają mocy wartościującej i w każdej z tych grup można spotkać organizacje o różnorodnym zasięgu i pokrywających się celach oraz sposobach i metodach działania. Jednak najczęściej, co zostało wskazane i potwierdzone w polskim ustawodawstwie, mamy do czynienia z fundacjami oraz stowarzyszeniami.

Do grupy powszechnie uznanych kryteriów określających organizacje pozarządowe należą także następujące:

¹⁵ Jednak zasięg zysku społecznego musi być obszerny, skoro liczbę NGO w Polsce na 109 tysięcy, za: Ministerstwo Polityki Społecznej, *Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007-2013*, Warszawa 2005, s. 8.

¹⁶ „Nowa Konstytucja RP w Art. 58 „zapewnia każdemu wolność zrzeszania się” a w Art.12 „zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji””, cyt. za.: T. Schimanek, dz. cyt.

¹⁷ Rozdział 6 ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

1. prywatne – niepubliczne, nierządowe, niesamorządowe, niepaństwowe (jest to znaczące wyłączenie z grupy I sektora);
2. funkcjonujące na zasadzie *non-profit* (to z kolei jest wyłączenie z II sektora i jednocześnie oznacza że NGO są nierynkowe i nie kierują się zatem chęcią zysku, choć mogą przynosić dochód przeznaczony dalej na realizację celów statutowych);
3. niezależne w najwyższym możliwym stopniu od struktur państwowych, gospodarczych oraz samorządowych (w tym punkcie pojawia się kwestia suwerenności od państwa w podejmowaniu wszelkiego rodzaju decyzji);
4. ochotnicze, dobrowolne, wspierające się w znacznej mierze na wolontariacie (to bardzo ważny punkt odróżniający NGO od instytucji państwowych, gdyż znaczy że nie istnieje żaden przymus, w szczególności prawny, związany z działaniem w ramach organizacji, gdyż powstają one i funkcjonują z mocy woli założycieli i działaczy);
5. nakierowane na zmianę zachowań ludzkich i wspólnego dobra (w związku z tym punktem każde działanie podejmowane w ramach NGO jest działaniem podejmowanym dla dobra określonej wspólnoty, która jest wyznaczona statutowym zasięgiem jej funkcjonowania)¹⁸.

d. funkcjonalizm zadań

Odwołując się do usługowej funkcji organizacji pozarządowych i sfery ich aktywności pojawia się pytanie, jakie jest źródło

¹⁸ Za: O. A. Schultz, *Katolickie organizacje pozarządowe wspierają rozwój samorządności gminy, powiatu i województwa*, http://www.kprm.gov.pl/reformy/NOWE_PRAWO_SAM/komentarz/a-21k.htm, z

istniejącego obszaru *puszki* pomiędzy sferą aktywności państwa a oczekiwaniami obywateli. Z jednej strony państwo nieustannie podejmuje mniej lub bardziej udane próby zmiany swego paradygmatu, dostosowując się w wyniku uwarunkowań i zależności regionalnych, a także coraz częściej globalnych, do nowych możliwości i optymalnych modeli aktywności. Motorem tych działań jest oczywiście jak najpełniejsza realizacja idei suwerenności¹⁹ i osadzenie tworu państwowego w jeszcze szerszym kręgu uwarunkowań. W takiej perspektywie wiele dotychczas wypełnianych funkcji państwa zostaje odsunięte poza zakres jego zainteresowania. Z drugiej strony cechą charakterystyczną społeczeństw państw demokratycznych jest ciągle poszerzanie zakresu oczekiwań i wymagań społeczeństwa wobec rzeczywistości, aktywne poszukiwanie nowych sfer aktywności obywatelskiej, które owocuje współpracą sfery społecznej z państwową²⁰.

Zatem owa pustka tworząca się pomiędzy możliwościami państwa a oczekiwaniami obywateli jest efektem skrzyżowania dwóch kierunków działania – na poziomie państwowym – zawężającej i na poziomie obywatelskim – poszerzającej. Raz rozpoczęty proces oddawania (kompetencji) i wzrostu (oczekiwań) napędza się niejako automatycznie (*spill-over*), zataczając coraz szersze kręgi obejmujące kolejne sfery aktywności państwa i człowieka.

W ten sposób obszar III sektora, uwzględniając dodatkowo niektóre możliwe ścieżki finansowania oraz całą sferę partnerstwa

dnia 07.06.02, za: T. Schimanek, dz. cyt. oraz za: R. Koźlicka, *Pozycja sektora pozarządowego w Unii Europejskiej*, Klon/Jawor 2000.

¹⁹ Stosunek suwerenności wyrażanej w sferze sfery kompetencji do idei subsydiarności podstawo opisany jest Z. Zgud, dz. cyt., s. 41-42.

prywatno-publicznego (czy też publiczno-prywatnego), staje się jednocześnie realną i być może jedyną przestrzenią do prowadzenia praktycznego dialogu pomiędzy zmieniającym się wciąż w swym paradygmacie państwem a społeczeństwem zyskującym coraz większą świadomość samoodpowiedzialności.

Dzieje się tak dzięki trzem podstawowym funkcjom, jakie przypisane są organizacjom pozarządowym, w szczególności dzięki pierwszej z nich:

- a. funkcja reprezentacji bezpośredniej oraz zaspakajania potrzeb społeczności – polega ona na zaspakajaniu potrzeb społecznych, których nie wypełnia I i II sektor, wykorzystując już istniejące i funkcjonujące kanały działania;
- b. funkcja urzeczywistniania wspólnoty – poprzez swoje działania wpływające na poprawę warunków funkcjonowania społeczności lokalnej i wypływające z jej realnych potrzeb, NGO kreują powstanie silniejszych więzi, umacniając jedność i poczucie tożsamości;
- c. funkcja usługowo-innowacyjna w określonym statucie zakresie.

NGO powinny reagować na potrzeby pojawiające się w danej społeczności. Jednak ich zadaniem jest także wskazywanie na nowe możliwości konstruowania i umacniania wspólnoty a także podnoszenia związanych z jej działaniem standardów. Poza tym III sektor wykorzystując nowe mechanizmy zaspakajania potrzeb może generować wyższą świadomość społeczności dotyczącą dziedziny w jakiej określona NGO funkcjonuje.

Odmierną i po części bardziej uszczegółowioną klasyfikacją funkcji NGO jest ta, która przedstawiam poniżej. Jej elementy

²⁰ W. Toczyski, dz. cyt., s. 15.

poddane analizie nie odbiegają od tych, które zostały zaproponowane w omówionej już dywersyfikacji funkcjonalnej (odwołania do jej odpowiednich punktów podano w nawiasach):

- artykułowanie potrzeb obywateli (do a, b);
- wspieranie różnorodności opinii (do b);
- edukowanie społeczno-polityczne (do c);
- zapewnianie mechanizmów „wczesnego ostrzegania” (do a);
- bycie buforem pomiędzy państwem a rynkiem (do a).

Realizacja każdej z tych funkcji staje się elementem tworzenia wiarygodności organizacji i budowania jej wizerunku. Może się to oczywiście odbywać jedynie za pośrednictwem pełnej realizacji stawianych przed nią zadań w określonej społeczności i w wyznaczonym sektorze. Jednocześnie funkcje te w bardzo wymierny sposób umiejscawiają tego typu organizacje w społeczeństwie i wskazują, że nie mogą one funkcjonować w oderwaniu od realnych potrzeb społeczeństwa.

Odpowiedzią na owo zapotrzebowanie jest działalność NGO, realizowana w czterech podstawowych grupach działań:

- budowania demokracji (państwo, prawo, polityka, prawa człowieka, ochrona mniejszości, równość szans);
- ochrony środowiska (ekologia, ochrona środowiska);
- rozwoju gospodarczego (gospodarka, finanse, ubezpieczenia, rynek pracy);

- tworzenia zabezpieczenia socjalnego (rodzina, dzieci, młodzież, ochrona zdrowia, rehabilitacja, pomoc społeczna, samopomoc, działalność charytatywna)²¹.

Oczywiście jest to tylko pewna klasyfikacja działań i tak naprawdę NGO mogą uczestniczyć aktywnie w o wiele szerszym spektrum działań, którego wręcz niesposób wymienić, gdyż obejmuje wszystkie sfery aktywności państwa i społeczeństwa obywatelskiego.

d. ślub subsydiarności i III. sektora?

Tylko za sprawą subsydiarności możliwe jest przekazywanie uprawnień przez nadrzędną instytucję rządową na niższy poziom. Niemożliwe byłoby to na przykład w którymkolwiek systemie totalitarnym, gdzie planowanie i realizacja życia państwa odbywa się na najwyższym poziomie – gospodarka centralnie planowana. Także i w tradycyjnym rygorystycznym systemie monarchistycznym nie mogłoby dojść do takowego przekazania władzy. Skrajnym przykładem może być choćby sytuacja w państwie Hajle Sellasjego, który zgodnie z opisem Ryszard Kapuścińskiego osobiście wręczał nominację każdemu urzędnikowi w kraju i od niego bezpośrednio przyjmował raporty, dzięki czemu władza królewska sięgała bezpośrednio do każdej wioski²².

Poza zasadą wspólnego dobra i zasadą solidarności społecznej najważniejszą zasadą, przejawiającą się w związku z działaniami NGO, jest właśnie zasada subsydiarności.

²¹ J. Wygnański, za: http://www.los.lublin.pl/cint/abc_4.htm, z dnia 7.06.02.

²² R.d Kapuściński, *Cesarz*, Warszawa 1982, s. 43-45.

To one stały się głównym i najbardziej widowym narzędziem realizacji tego profilu działań. Jednocześnie dzięki takiej ich roli właśnie organizacje pozarządowe stały się strażnikami, a co najmniej „papierkami lakmusowymi” demokracji. Jednak nie tylko rozwój demokracji jest źródłem powstawania organizacji pozarządowych. To obecny kształt demokracji postrzeganej w kontekście funkcjonowania organizacji pozarządowych jest niejako wymuszana przez XX-to i XXI-wieczną kondycję instytucji państwa.

e. prężny III sektora w UE to kryzys czy rozwój?

III sektor wciąż zyskuje na znaczeniu, wiele decyzji jest z nim konsultowany zarówno na poziomie regionalnym i krajowym²³, a także choćby za pośrednictwem Parlamentu Europejskiego – na poziomie unijnym. Brak takich konsultacji stanowiłby znak wyobcowania działań władzy z realnych potrzeb, które w dużej mierze są najlepiej dostrzegane i reprezentowane właśnie przez organizacje III sektora.

Pomimo uznawania państwa za najwyższą formę instytucjonalnej organizacji społecznej²⁴ oczekiwana przez demokratyczne społeczeństwo rola państwa jest inna od tej, która praktycznie funkcjonuje. W takiej sytuacji organizacje pozarządowe stają się konieczne dla funkcjonowania systemu państwowego. Bez nich państwo z ograniczoną sferą aktywności ograniczałoby na tyle swoją aktywność, że mogłoby to doprowadzić do pełnego kryzysu państwowego, gdyż wskazana wcześniej *puszka* będąca przestrze-

²³ Tak jak było w Polsce w przypadku Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006.

²⁴ A Marszałek, *Suverenność a integracja europejska w perspektywie historycznej*, Łódź 2000, s. 35-36.

nią pomiędzy możliwościami państwa a oczekiwaniami społeczeństwa nie zostałaby niczym wypełniona. Zgoda na zakładanie i poparcie dla funkcjonowania III sektora może się jawić jako lekarstwo na kryzys instytucji państwa. Kryzys w szczególny sposób postrzegany z punktu widzenia obywateli i dawno zaznaczający się aczkolwiek nie wybuchający z całą siłą.

Oczywiście NGO nie dążą do przejęcia władzy w państwie. Mają one pozostawać poza rządem i wspierać go w jego działaniach lub częściej – *działać przeciw brakowi działań*. Jak twierdzi profesor Marszałek²⁵ cała integracja europejska widziana w perspektywie subsydiarności jest wynikiem arystotelesowskiej „niewystarczalności” współczesnego państwa w Europie. Tworzenie Wspólnoty ma być na to lekarstwem. Jednak konieczne staje się także stosowanie drugiej formy leczenia – wprowadzanie zasady subsydiarności w jej pro-NGO-sowej wersji.

Generalnie w systemie oddawania części uprawnień państwa na rzecz NGO można dostrzec dwa nurty. Jeden wskazuje na przekazywanie władzy na niższy poziom w celu sprawniejszego jej funkcjonowania, z drugiej pewne oczekiwane przez społeczeństwo elementy roli państwa są wypełniane, z powodu dwoistych (wspomniałem o ograniczeniu roli państwa lub pojawianiu się nowych potrzeb społeczeństwa) braków w aktywności władzy w tych dziedzinach przez aktywność III sektora. Ponadto wydaje się, że to właśnie dzięki szczególnemu połączeniu funkcjonowania demokracji oraz stabilizacji społecznej na określonym poziomie z funkcjo-

²⁵ A.Marszałek, *Wprowadzenie do teorii suwerenności i integracji europejskiej*, Łódź 2001 s. 100 oraz A. Marszałek, *Suwerenność...*, dz. cyt., s. 338-339.

nalną zasadą subsydiarności wynikającą z którejś z trzech przyczyn, czy nawet biorąc pod uwagę demokrację – czterech, możliwe i wręcz konieczne jest tak szerokie funkcjonowanie organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej i nie tylko²⁶.

4. Poziom lokalny

a. lokalność

i. nacechowania wspólne mediów i sektora III

Wspomniałem już o racji człowieka w stosunku do państwowej racji stanu w kontekście NGO jako strażników demokracji. W pewnym stopniu podobnie jest z mediami, choć analogia ta przebiega na innej płaszczyźnie²⁷. Media publiczne oraz media lokalne i regionalne²⁸ stoją na straży demokracji, choć w nieco innym obszarze i za pomocą innych narzędzi, szczególnie gdy podchodzi się analitycznie do praktyki tej powinności²⁹.

Zarówno w przypadku mediów, jak i organizacji pozarządowych, im bardziej peryferyjny region, tym mają one większe znaczenie i wpływ na społeczność.

²⁶ Więcej szczegółów na temat praktycznego funkcjonowania III sektora w Unii Europejskiej znajduje się w: R. Koźlicka, dz. cyt., oraz w: „Biuletynie Analiz UKiE”, 9/2002.

²⁷ Por.: art. 11 Karty Praw Podstawowych wskazujący na konieczność ochrony pluralistycznego charakteru mediów.

²⁸ Różnica pomiędzy tymi rodzajami mediów pojawia się już na poziomie regulacji w ustawie, gdzie brakuj szczególnych regulacji w stosunku do mediów lokalnych.

²⁹ Sposób realizacji tej praktyki pokazuje choćby sprawa powstrzymania 15 lutego 2006 emisji w telewizji publicznej wywiadu z ministrem skarbu Wojciechem Jasińskim, więcej na ten temat: A. Kublik, „Wiadomości” story, „Gazeta Wyborcza”, 21.02.06, s. 2.

Także i zadania mediów lokalnych³⁰ w jakimś stopniu pokrywają się z częścią zadań stojących przed organizacjami pozarządowymi³¹:

- bieżąca informacja lokalna; (*w NGO – podnoszenie świadomości społecznej*)
- kontrola władz lokalnych; (*w NGO – bufor wobec władz*)
- promowanie inicjatyw lokalnych; (*w NGO – aktywizacja społeczności*)
- rola trybuny społeczności lokalnej; (*w NGO – aktywizacja społeczności*)
- integracja środowisk lokalnych; (*w NGO – aktywizacja społeczności*)
- kształtowanie opinii lokalnej; (*w NGO – podnoszenie świadomości społecznej*)
- wspieranie lokalnej kultury; (*w NGO – podnoszenie świadomości społecznej*)

³⁰ O innym podziale ról NGO czytaj w: W. Toczyski, dz. cyt., s. 14-15; natomiast o roli mediów lokalnych w: W. Chorążki, *Polskie media lokalne i sublokalne 1989-1999*, „Zeszyty Prasoznawcze”, 1-2/1999, s. 62-63 oraz w: M. Joachimowski, *Tradycyjne media elektroniczne w regionach medialnych Polski przed wejściem do Unii Europejskiej*, „Studia Medioznawcze”, 5/2003; por. także: K. Jakubowicz, *Decentralizacja radia i telewizji w Europie zachodniej*, „Przekazy i Opinie”, 3/4/1985, za: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Obrona lokalności i demokracji lokalnej. Strategia działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na rzecz ochrony lokalnego charakteru i pluralizmu oferty programowej w lokalnych mediach elektronicznych*, Warszawa 2005, s. 9-10, jednak większość wskazanych tam funkcji ma chociażby częściowe odniesienie do przytoczonych w niniejszym tekście, a ponadto w żadnym przypadku nie dochodzi do sprzeczności pomiędzy nimi.

³¹ „Istota współzależności między działaniem mediów a funkcjonowaniem demokracji liberalnej polega na tym, że media stymulują nawiązywanie interakcji komunikacyjnych między wszystkimi podmiotami społecznymi, co prowadzi do aktywizacji społeczeństwa i wyzwala różne formy zaangażowania społecznego i politycznego, które uruchamia najważniejsze mechanizmy demokratyczne. W pierwszej kolejności media budzą zainteresowanie sprawami społecznymi i przyczyniają się do swobod-

- integracja społeczności lokalnej; (w NGO – aktywizacja społeczności)
- promocja małej ojczyzny; (w NGO – podnoszenie świadomości społecznej)
- funkcja rozrywkowa; (w NGO – aktywizacja społeczności)
- funkcja reklamowo-ogłoszeniowa³².

Poza ostatnim punktem, możnaby życzyć każdej organizacji pozarządowej, aby mogła praktycznie spełniać takie same funkcje jakie teoretycznie, przynależą telewizjom regionalnym. Natomiast do cech typowych dla NGO, które szczególnie powinny być stosowane w mediach należą: wspomaganie przygotowania człowieka do pełnienia ról społecznych lub zawodowych, urozmaicanie życia jednostki, upowszechnianie wiedzy oraz rozwijania idei demokracji³³.

Druga przeszkoda czyli chęć do podejmowania takiej problematyki, jest do pokonania i coraz częściej wydaje się, że telewizje, wędrując ścieżką od paleotelewizji do neotelewizji³⁴, schodzą na poziom lokalny. Przynajmniej jeśli chodzi o przekaz dokumen-

nego kształtowania się i wyrażania opinii publicznej”, cyt. za: M. Mrozowski, *Media Masowe*, Wrocław 2004, s. 125.

³² Za: S. Dziki, W. Chorążki, *Media lokalne i regionalne*, [w:] Z. Bauer, E. Chudziński (red.), *Dziennikarstwo i świat mediów*, Kraków 2000, s. 130-131; por. także zebrane w dwóch systematykach cechy pluralizmu wskazane w: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, dz. cyt., s. 7

³³ M. Winiarski, *Funkcje organizacji i stowarzyszeń społecznych w środowisku lokalnym*, [w:] T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), *Pedagogika społeczna*, Warszawa 1993, s. 188-189.

³⁴ Idea wyodrębnienia paleotelewizji i neotelewizji została zaproponowana przez Odina i Casettięgo w dziedzinie badań semiopragmatycznych, F. Casetti, R. Odin, *Od paleo do neo-telewizji. W perspektywie semiopragmatyki*, [w:] A. Gwóźdź (red.), *Po kinie? Audiowizualność w epoce przekazników elektronicznych*, Kraków 1994. Także i Ecco wprowadził neotelewizję do swych rozważań na temat przejrzystości medium.

talny i informacyjny. Jednak jest to dopiero początek procesu, który zapoczątkowany został w schemacie programowym azjatyckich telewizji satelitarnych³⁵. Taka próba zejścia z kontaktem telewizji o szerszym niż lokalny zasięgu w dół, do społeczności lokalnych jest próbą odpowiedzi ze strony nadawców na wygenerowany przez świadome społeczności, które odczuły wygodę demokracji, sygnał mówiący o potrzebie profesjonalnego przekazu wydarzeń na poziomie regionu, zarówno w jego granicach, jak i poza nimi.

Powracając do schematu działania telewizji o takim lokalnym nastawieniu, pojawia się pytanie, o strukturę takiej telewizji i o jej efektywność. Czy należy oprzeć się na systemie oddziałów, czy też raczej podjąwszy nowocześniejszy system działania związać się w pozyskiwaniu materiału z wyspecjalizowanymi agencjami oraz niezależnymi producentami? To jednak tylko dwa najprostsze modele, a czynników, od których uzależnione jest wydajne działanie takiej telewizji, jest o wiele więcej³⁶.

ii. sobie działanie – mediów i nie sobie – NGO

Istnieją jednak kanały, które nie poddają się aż tak łatwo przejściu na poziom lokalny, pomimo, że to właśnie one mają najbardziej rozproszone audytorium. Już od końca XX wieku wyraźnie zaznaczają się kierunki rozwoju mediów polegające na podziale na stacje o charakterze ogólnym – są to najczęściej nadawcy naro-

³⁵ Europejskie wypełnione są w tym samym stopniu audycjami systemu game-tv, oraz audio-tele, w większości o zabarwieniu erotycznym.

³⁶ Przykładem funkcjonowania medium o charakterze ogólnopolskim, nadawanym za pośrednictwem satelity, w którym jak najbardziej ogólny zasięg łączy się z prawidłowym rozpoznaniem potrzeb odbiorców jest Telewizji Trwam/Radio Maryja. Dzieje się to między innymi za sprawą systemu korespondentów prywatnych, nie pobierających opłat za tę aktywność a regularnie emitowanych na antenie oraz częstych zjazdów i spotkań widzów i słuchaczy tych dwóch mediów.

dowi, wypełnione w znacznym stopniu bezwartościowymi powtórkami, gdyż sektor produkcyjny nie nadaża za rozwojem sektora usługowego – dostarczyciela sygnału telewizyjnego oraz na stacje o charakterze specjalistycznym – w ten sposób powstają ponadnarodowe kanały tematyczne. Opisując to w takim uproszczeniu można uznać, że w ten sposób, za sprawą kanałów tematycznych, w dużym stopniu pomijane zostają potrzeby związane z rynkami i społecznościami regionalnymi.

Powracamy tu ponownie do roli niezbyt bogatych mediów lokalnych. Na poziomie częstokroć nienajwyższym dostarczają one informacji o wydarzeniach w regionie, poruszając zagadnienia dotyczące właśnie poziomu regionalnego, kształtując przyszłość *małej ojczyzny*³⁷. Widzą go one z bliższej perspektywy niż media narodowe i trafiają jak dotąd lepiej w zapotrzebowanie społeczne³⁸.

Bogatsze media o szerszym zasięgu nie mogą naprawdę dotrzeć z odpowiedzią na zapotrzebowanie do poziomu podstawowego, ponieważ ich udział w życiu lokalnym sprowadza się niejednokrotnie tylko do wylapywania wszelkiego rodzaju afer pojawiających się w danej społeczności. Jest to funkcjonowanie zgodnie z hasłem im gorzej tym lepiej i *More bad news*. Konieczne jest pełniejsze uczestnictwo w życiu regionu i poświęcanie w ramówce większości czasu właśnie regionalnym działaniom, czy to prezentowanym za pośrednictwem programów publicystycznych, infor-

³⁷ Por.: R. Adamski, *Czy media lokalne są środkami masowego przekazu?*, [w:] T. Sasińska-Klas (red.), *Media lokalne a demokracja lokalna*, Reszów 2005, s. 103.

³⁸ Dane statystyczne dotyczące dystrybucji informacji oraz zasięgu mediów lokalnych z: M. Józko, *Prasa lokalna i regionalna jako element społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] T. Sasińska-Klas (red.), dz. cyt., s. 105-117 oraz z: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, dz. cyt., s. 8.

macyjnych czy dokumentów albo reportaży. Nie do przyjęcia jest sytuacja, gdy jedynymi tematami poruszonymi w związku z poziomem lokalnym są wydarzenia o charakterze aferalnym³⁹. Konieczne jest pełne uczestnictwo, które prowadzi do zrozumienia i prawdziwego reprezentowania realnego życia danej społeczności, będąc instytucjami zaufania publicznego⁴⁰, wzbudzającymi znaczne zainteresowanie odbiorców w swoim regionie⁴¹.

Cele działania mediów i NGO lokalnych są oczywiście inne, gdyż jedno przedsięwzięcie ma najczęściej wymiar zysku finansowego, drugie natomiast zadawała się zyskiem społecznym, jednak punkt wyjścia dostrzeżenia rzeczy szczególnych, czasem braków oraz umiejętność charakterystyki i rozpoznania ma w obydwu przypadkach kapitalne znaczenie.

Z punktu widzenia subsydiarności media lokalne wydają się spośród wszelkiego rodzaju mediów najważniejsze – kształtują bowiem wizję społeczności lokalnej jako naprawdę wiarygodne źródło, za sprawą bliższego – subsydiarnego czy też po prostu proporcjonalnego spoglądania na region.

iii. przebieg regionalizacji w globalizacji

³⁹ Por.: projekty ramowych koncesji dla lokalnych stacji telewizyjnych, w: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, dz. cyt., s. 42-44.

⁴⁰ Za: A. Hejman, *Lokalne zwiercadlo*, z: <http://archiwum.wiz.pl/1999/99083900.asp>, z dnia 15.05.06; *Projekt Rola mediów lokalnych w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego*, z: <http://www.wbp.krakow.pl/files/projekty/media.pdf>, s. 1, 15.05.06.

⁴¹ Por. np. Polacy chętnie czytają tygodniki lokalne, <http://wirtualnemedi.pl/document.php?id=454840>, z dnia 15.05.06; Stowarzyszenie Gazet Lokalnych podało wyniki badania czytelnictwa prasy lokalnej zrealizowanego przez instytut Millward Brown SMG/KRC. <http://www.gazetylokalne.pl/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=227&mode=thread&order=0&thold=0>, z dnia 15.05.06

Media i organizacje pozarządowe, przez swe subsydiarne i proporcjonalne na najniższym poziomie działania są w stanie wspierać zachowywanie tożsamości nie tylko na poziomie lokalnym ale i narodowym. Ujednolicenie kulturowe, które towarzyszy pozytywnemu w sumie zjawisku globalizacji jak pasożyty wielorybowi, jest w stanie nie tylko niszczyć kulturę, która jest podstawą do funkcjonowania społeczeństw, ale także doprowadzić do wyobcowania mieszkańców społeczności wobec niej samej i do oderwania od problemów i wyzwań stawianych przez codzienną rzeczywistość na rzecz globalnych trendów i wydarzeń. Prezentowane za przykładem CNN *newsy* z całego świata można oglądać wygodnie w fotelu, w domu, a przełączenie kanału wyzwala nas od okropieństw transmitowanych z jakiegokolwiek odległego miejsca na naszej planecie. Większy problem pojawia się gdy okropieństwa te dzieją się za rogiem, a ludzie zagubienie pomiędzy fikcją a rzeczywistością prezentowaną w telewizji także od tych problemów uciekają, zmieniając kanał. Jednak wówczas już jednak ta ucieczka nie jest aż tak skuteczna, choć niejednokrotnie równie częsta. Oczywiście nie chodzi tu o oderwanie się od choćby ogólnopolskich programów informacyjnych, ale o znalezienie właściwych proporcji pomiędzy zainteresowaniem światem a funkcjonowaniem tego co dzieje się w najbliższej społeczności. O zachowanie tych proporcji i wzrost kultur regionalnych pomimo procesu integracji zachodzącego we wspólnej Europie dbają instytucje legislacyjne Unii Europejskiej, co zostało choćby potwierdzone w artykule 151 Traktatu Amsterdamskiego podkreślającego nadrzędną wartość kultur regionalnych i narodowych wobec procesu jednoczenia Europy

b. pozarządowość i lokalne możliwości jej realizacji

W związku z obowiązywaniem w Polsce ustawy o samorządach⁴² nie bez znaczenia pozostaje możliwość, w bardzo różnym stopniu wykorzystywana przez samorzady, wspierania swoich działań przez organizacje pozarządowe, którym można zlecić na najniższym poziomie subsydiarności, określone zadania⁴³. Także i odwrotny kierunek podjęcia inicjatywy jest możliwy i zalecany. W pełni obie te możliwości określone są w art. 5 ust. 1 pkt. 1 oraz rozdziale 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁴⁴ mówiąc o możliwości powierzenia wykonania zadania publicznego i sposobach jego realizacji a także w szczególności w art. 12 ust. 1, gdzie jest mowa o możliwości inicjatywy organizacji pozarządowej do złożenia ofert realizacji zadania należącego do sfery publicznej. Jednak tu pojawia się często niechęć ze strony administracji do tego typu inicjatyw kierowanych ze strony NGO. Podstawą problemu są często środki finansowe konieczne do przekazania na realizację zadania. Większa ilość potencjalnych „sponsorów” pozwala wydatnie obniżyć ich jednostkowe finansowe zaangażowanie.

Wiarygodność związana z fachowością podejmowanych przez organizację pozarządową działań na poziomie lokalnym może doprowadzić, i powinno być to jej celem, do tego, aby w określonych dziedzinach skoordynowała działania pomiędzy włą-

⁴² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, w szczególności art. 9 ust. 1

⁴³ Szerzej o społecznej roli organizacji pozarządowych w: O. A. Schultz, dz. cyt.

⁴⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r.

dziami samorządowymi i administracją państwową, stając się łącznikiem i wykonawcą wspólnych inicjatyw.

Takie działania można podejmować na płaszczyźnie lokalnej i makroregionalnej. Powracając do ustawy o samorządach, zgodnie z jej zapisami inicjatywy te mogą zamykać się w następujących dziedzinach:

- wspierania osób i rodzin zajmujących się wychowywaniem oraz pełniących role opiekuńcze,
- świadczenia pomocy osobom, rodzinom i grupom dotkniętym problemami socjalnymi i społeczną dyskryminacją,
- promocji zdrowia, zapewnienia opieki zdrowotnej i rozwoju wyższej jakości świadczeń medycznych,
- ochrony dziedzictwa kulturowego, tradycji lokalnych i miejscowych zwyczajów, rozwoju i upowszechniania kultury, oświaty, w tym kształcenia dzieci, młodzieży i studentów,
- ochrony praw człowieka oraz rozwoju społeczności obywatelskich,
- ochrony środowiska,
- wspierania powstawania i rozwoju przedsiębiorczości,
- przeciwdziałania bezrobociu,
- usuwania skutków klęsk żywiołowych,
- promocji kultury fizycznej⁴⁵.

Zapisy te są zbliżone, choć nie tożsame z tradycyjnymi polami aktywności NGO. Są one także bliskie zadaniom mieszczą-

⁴⁵ Za: O. A. Schultz, dz. cyt.

cym się w obszarze działań sfery publicznej⁴⁶. Te jednak obejmują o wiele szerszy zakres.

Jak widać możliwości włączenia się w działalność władz lokalnych i samorządowych jest wiele, jednak jak już wspomniałem konieczne jest spełnienie pewnych warunków uwiarygodniających pomysłodawcę lub potencjalnego współpracownika władz samorządowych i lokalnych.

Bardzo istotną kwestią jest udział przedstawicieli grup pozarządowych w oficjalnych strukturach władzy lokalnej i samorządowej. Nie jest to kwestia tego, aby można było coś „załatwić”, słynna idea „Polski kolesiów” jest dość przygnębiająca. Chodzi natomiast w ogóle o jakąkolwiek o wiarygodność organizacji i choćby możliwość wykazania tej wiarygodności. Możliwe i o wiele łatwiejsze jest to dzięki zaangażowaniu radnych, którzy mogą reprezentować interesy, a właściwie poglądy środowiska pozarządowego⁴⁷.

Z takich samych powodów, z jakich w ogóle NGO funkcjonują w UE i w innych demokratycznych państwach, mogą one stać się nie tylko impulsem do podejmowania pewnych działań, z którymi władze nie są w stanie sobie poradzić lub ich po prostu nie dostrzegają, ale także przez swoją (oby) apolityczność, brak skostniałych i przez to niefunkcjonalnych struktur, mają szansę przy wiarygodnym wizerunku opartym o rzetelnie realizowane cele, w oparciu o sprawny i fachowy wolontariat, wspomagać rozwiązywanie problemów pojawiających się w regionie lub nawet na pozio-

⁴⁶ Art. 4 ustawy o działalności...

mie lokalnym. Jednak punktem wyjścia nie może być, jak to często się dzieje, powołanie jakiejś pozbawionej statutu prawnego organizacji pozarządowej w celu uwolnienia Reksia⁴⁸.

Aby skutecznie działać, lokalna organizacja pozarządowa musi najpierw zyskać pewną renomę. Musi przeprowadzić pewne działania, które coś zaoferują społeczności lokalnej jako objęta jest działaniem danej NGO. Źródła finansowania mogą być bardzo różne. Jednak trzeba doprowadzić do sytuacji, w której bardzo jasne będzie że to NGO chce zaoferować coś regionowi a nie oczekuje aby cokolwiek na tym zyskać. W taki sposób buduje się wiarygodność⁴⁹.

Jednak nie można zapominać także o oddolnym oddziaływaniu organizacji pozarządowych funkcjonujących w rejonie na uczestników ich działań, zaangażowanych w prace organizacji. Często już sama możliwość uczestnictwa nawet na zasadach wolontariatu pozwala zaktywizować daną społeczność, ucząc przy tym uczestników działań pewnych umiejętności, które mogą być szeroko później wykorzystywane w codziennej praktyce. Są to przede wszystkim:

- umiejętność działania w grupie i podejmowania wspólnych decyzji;
- umiejętność publicznych wystąpień;
- umiejętność szacunku w stosunku do opinii innych;

⁴⁷ Takie i szersze możliwości zawarte są w art. 1 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o działalności...

⁴⁸ Powołuję się na jeden z rysunków autorstwa Andrzeja Mleczki.

⁴⁹ Istnieją oczywiście także inne sposoby budowania sieci współpracy oraz konstruowania wiarygodności. Jedną z nich jest coraz powszechniejsza idea partnerstwa. Na

- umiejętność rozwiązywania konfliktów i napięć.

Dlatego też pomimo tego że wspominałem o niewątpliwych zyskach wynikających dla grupy docelowej działania danego NGO oraz zyskach jakie osiąga całe społeczeństwo zawsze najważniejsza pozostaje rola jaką NGO, nawet o statutowo szerszym zasięgu, odgrywa w lokalnej społeczności na terenie której funkcjonuje. I podobnie jak w przypadku mediów regionalnych, nie można mówić, że NGO o lokalnym zasięgu nie są ważne. To one w najlepszy i najbliższy ludziom sposób kształtują rzeczywistość zajmując się bezpośrednio ich problemami.

5. Podsumowanie

Subsydiarność, która zwiększa odpowiedzialność obywateli, choć pojawiła się już wcześniej rozkwitła w wraz z rozwojem integracji europejskiej, co zostało potwierdzone najważniejszymi dokumentami Unii Europejskiej. To właśnie dzięki temu procesowi, a także stopniowej przemianie paradygmatu państwa rozwinął się w takim stopniu i z taką mocą sektor organizacji pozarządowych. Jednocześnie staje się on jedną z najważniejszych sił we współczesnym demokratycznym świecie, przynosząc korzyści wszystkim obywatelom oraz strukturom instytucjonalnym, a także rozwijając i strzegąc demokracji.

Jednym z najistotniejszych składników polskiej obecności w Unii Europejskiej jest jak najbardziej praktyczna realizacja zasady subsydiarności. Poza wymiarem bezpośrednio wynikającym z

płaszczyźnie teoretycznej jest ona opisana w: *Przewodnik tworzenia Partnerstwa w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUOL*, Warszawa 2005.

zapisów *Protokołu dodatkowego w sprawie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności*, subsydiarność ma wymiar instytucjonalny, decyzyjny, społeczny, uwidacznia się także jej wymiar kościelny, religijny.

Zasada subsydiarności, postrzegana może być z wielu punktów widzenia, z pewnością jednak znalazła ona w Unii Europejskiej swego największego orędownika i najpełniejszą realizację, która bez praktycznego działania na poziomie regionu, bez samoidentyfikacji, lokalnego postrzegania potrzeb, działania dla dobra *małej ojczyzny* nie mogłaby się w takim stopniu realizować.

Jednak najprostsza jej realizacja, to spoglądanie na te podstawowe poziomy organizacji, które kształtują swoją świadomość i podejmują działania z pełnym wskazaniem na region, na terenie którego się tworzą i działają, umożliwiając realizację naturalnych procesów i tendencji integracyjnych na poziomie jak najbliższym obywatelowi.

Bardzo podobny wpływ wywierany na społeczności regionalne przez NGO oraz zadziwiająco podobne znaczenie dla małych społeczności pełnią media lokalne, pomimo zupełnie innego statusu tych instytucji. Jednak podobieństwo nie kończy się na tym. Także rola w ochronie społeczeństwa przed negatywnymi skutkami globalizacji NGO i mediów lokalnych jest zbliżona a z pewnością również istotna.

Co więcej dla NGO najistotniejszy dla ich działań jest ich wizerunek w społeczności lokalnej, uwiarygodniony przez funkcjonowanie osadzone w zapotrzebowaniu lokalnym

Samo funkcjonowanie, zarówno lokalnych NGO, jak i mediów o takim charakterze, są nie tylko ćwiczeniem w demokracji, ale także jej najbardziej wymierną metodą urzeczywistniania.