

Marta Jagustyn

Wokół standardów funkcjonowania organizacji pozarządowych

Zjawisko korupcji tak bardzo rozpowszechnione we współczesnym świecie dotyczy również organizacji pozarządowych. Aby zapobiec temu zjawisku stworzone zostały standardy funkcjonowania organizacji trzeciego sektora zawarte w kartach zasad, którymi powinny kierować się organizacje w realizacji swej misji.

W działalności organizacji trzeciego sektora zaufanie społeczne ma ogromne znaczenie, bez niego trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie jakiegokolwiek fundacji czy stowarzyszenia. Mimo, iż powstaje coraz więcej zasad etycznych oraz coraz głośniejszy słyzy się o nich w telewizji, trzeci sektor sam musi zrozumieć czego tak naprawdę oczekuje od niego społeczeństwo.

1. Samokontrola stowarzyszeń i fundacji

Silną potrzebę stworzenia karty etycznej trzeciego sektora organizacje pozarządowe odczuwały szczególnie po nagłośnieniu w prasie wyników raportów Najwyższej Izby Kontroli z 1992 i 1994 roku. Raporty te zawierały informacje na temat nieprawidłowości w fundacjach dysponujących środkami publicznymi. Mimo iż dotyczyły one niewielkiego procentu fundacji, opinia publiczna została nastawiona negatywnie, a rząd Waldemara Pawlaka uznał fundacje za formę przestępczości gospodarczej w dokumencie „Bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny”.

Dyskusje na temat wypracowania dokumentu, który zawierałby rozwiązania dotyczące samokontroli nasiliły się w 1996 roku w ramach przygotowań do I Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych. Jednym z głównych tematów dyskusji była próba rozstrzygnięcia na ile przygotowywany dokument ma być konkretnym zbiorem zasad postępowania, a na ile pewnym ideowym samookreśleniem. Karta zasad działania organizacji pozarządowych w ostatecznym kształcie dopracowana została na specjalnej sesji I Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych¹.

Karta zasad ma się przyczynić do wzrostu zaufania społecznego wobec działań podejmowanych przez organizacje. Jest dla nich drogowskazem w sytuacjach wątpliwych. Złamanie ustalonych zasad może być powodem wykluczenia danej organizacji z sieci lub wewnątrzśrodowiskową izolacją. Dzieje się tak dlatego, że jedna czarna owca potrafi zepsuć opinię całemu środowisku².

Karta Zasad Działania Organizacji Pozarządowych zawiera następujące zapisy:

- organizacje pozarządowe w działaniu na rzecz dobra wspólnego powinny kierować się zasadą poszanowania praw, godności i wolności każdego człowieka;
- organizacje pozarządowe działają zgodnie z obowiązującym w państwie demokratycznym prawem, jednocześnie przyczyniając się do jego doskonalenia;

¹ M. Dadel, P. Frączak, M. Kozieł (red.), *Etyka w organizacjach pozarządowych – standardy w praktyce funkcjonowania organizacji pozarządowych*, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 11.

² Stowarzyszenie Klon/Jawor, *Samokontrola stowarzyszeń i fundacji*, [w:] A. Gałązka (red.), *Elementarz III sektora*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005 s. 55.

- samorządność i niezależność to podstawowe zasady działalności organizacji pozarządowych, których działalność określają wewnętrzne mechanizmy samoregulacji;
- działalność finansowa i merytoryczna jest działalnością jawną ze względu na środki jakimi dysponują organizacje;
- dochody organizacji pozarządowych przeznaczane są na realizację zadań statutowych oraz w uzasadnionych przypadkach na rozwój organizacji;
- statuty organizacji pozarządowych powinny rozdzielać funkcje zarządzające i nadzorcze, a członkowie organu nadzorczego powinni wykonywać swą pracę nieodpłatnie;
- współpraca pomiędzy organizacjami powinna odbywać się na zasadach partnerstwa i wzajemnego wspierania się w działaniach. W przypadkach, gdy zachodzi konflikt uznawanych wartości, działania organizacji powinny być podejmowane z zachowaniem zasad tolerancji i uznawania prawa innych do posiadania własnego zdania³.

Jednak Karta, mimo że stała się dokumentem akceptowanym przez większość organizacji pozarządowych, nie spełnia do końca pokładanych w niej nadziei. Wprowadzenie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jak również nasilenie się niektórych zjawisk patologicznych w trzecim sektorze powinno być podstawą do odrodzenia się debaty nad jej zapisami. Niewątpliwie wszystkie punkty Karty mimo upływu czasu i umocnień prawnych nie straciły na ważności. Ważną rolę odgrywa punkt drugi: „Organi-

³ <http://wim.ngo.pl/x/243036;jsessionid=5F148A20FC2C1EEBAE7EF5A49E607682> z dnia 11.04.2008.

zacje pozarządowe działają w ramach obowiązującego w demokratycznym państwie prawa, wpływając w ramach demokratycznych procedur na jego doskonalenie”. Zgodnie z tym zapisem podejmowanie działań niezgodnych z prawem jest niedopuszczalne, przy tworzeniu tego zapisu wyraźnie zostało to podkreślone, że „nawet łamanie prawa w formie obywatelskiego nieposłuszeństwa jest dopuszczalne jedynie jako forma wpływania, niesprzecznego z demokratycznymi procedurami, a nie doskonalenie prawa”⁴.

Potrzeba istnienia Karty Etycznej Pozarządowych Organizacji Ekologicznych była efektem doniesień prasowych o różnych niekorzystnych zjawiskach w trzecim sektorze. Jednym z nich były tak zwane „ekoharacze”⁵. W Polsce ekolodzy w większości są zainteresowani ochroną przyrody, a nie wyciąganiem pieniędzy od inwestorów. Aby oczyścić swoje środowisko i zapewnić mu wiarygodność została stworzona Karta Etyczna Pozarządowych Organizacji Ekologicznych. Jej głównym celem jest promowanie przejrzystości i jawności działania organizacji ekologicznych⁶.

Sygnatariuszami Karty są organizacje ekologiczne, które działają na rzecz: zachowania skarbów przyrody, wysokiej jakości życia w czystym nieskażonym środowisku oraz zaangażowania obywateli w działania na rzecz ochrony środowiska.

⁴ M. Dadel, P. Frączak, M. Kozieł (red.), dz. cyt., s. 12.

⁵ Prasa nazwała „ekoterrorystami” przedstawicieli Stowarzyszenia Przyjazne Miasto, które żądało „ekoharaczy” w postaci kilkudziesięciu milionów złotych do holenderskiej firmy *ING Real Esteta* prowadzącej inwestycję Złote Tarasy w Warszawie w zamian za odstąpienie od blokowania przedsięwzięcia.

⁶ W Polsce działają organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska takie jak: *Greenpeace*, Obywatelski Ruch Ekologiczny, Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, Federacja Zielonych GAJA.

Pozarządowe organizacje ekologiczne deklarują przestrzeganie zasad.

1. Jawności – działalność każdej organizacji powinna być dla wszystkich zainteresowanych jawna. Dlatego organizacje, które zobowiązały się do przestrzegania Karty powinny:

- publikować wszelkie informacje o działaniach realizowanych przez organizację;
- udostępniać do wiadomości publicznej roczne raporty merytoryczne i finansowe.

2. Rzetelności – aby osiągnąć cele przyjęte przez organizacje należy wszystkie działania wykonywać kompetentnie i konsekwentnie, a więc:

- wszystkie działania podejmować na miarę możliwości i kompetencji organizacji;
- należyście wywiązywać się z umów i zobowiązań;
- zabiegać o wysoką jakość realizowanych zadań.

3. Uczestnictwo w postępowaniach administracyjnych – których celem powinno być:

- jawność procedur decyzyjnych;
- przestrzeganie prawa;
- przeciwdziałanie korupcji;
- zagwarantowanie udziału społecznego w procesie podejmowania decyzji;
- przestrzeganie zasad ekorozwoju w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych⁷.

⁷ Stowarzyszenie Koln/Jawor, dz. cyt., s. 57.

Pozarządowe organizacje ekologiczne uczestnicząc w postępowaniach administracyjnych zobowiązują się przede wszystkim do kierowania się względami merytorycznym. Niedopuszczalne jest zawieranie porozumień z organami administracji lub inwestorami, w związku z prowadzonym postępowaniem, w wyniku którego organizacja mogłaby uzyskać jakiegokolwiek korzyści finansowe lub materialne. Organizacje powinny również zapewnić jawność wszystkich ustaleń dotyczących prowadzonego postępowania oraz poddać się wszystkim obowiązującym procedurom kontrolnym i wyjaśniającym⁸.

Organizacje pozarządowe, które zajmują się monitoringiem działań administracji publicznej, czynią to zgodnie z zapisami Karty Zasad Organizacji Monitorujących Działalność Administracji Publicznej. Zgodnie z zapisanymi preambuły Konstytucji zasadami pomocniczości i dialogu społecznego organizacje pozarządowe pragną być partnerem rządu i samorządu. Chcą brać udział w artykułowaniu potrzeb wspólnot, uczestniczyć w realizowaniu działań oraz w formułowaniu celów polityki społecznej i kierunków jej rozwoju.

Nie tylko dobra wola współpracy obu stron jest konieczna do osiągnięcia zamierzonych efektów. Potrzeba również mechanizmów wzajemnej kontroli. Dlatego istnieją organizacje, które zajmują się monitoringiem wybranego fragmentu funkcjonowania administracji publicznej. Ten zaplanowany, usystematyzowany i prowadzony według przyjętego schematu proces ma na celu określenie, na ile

⁸ <http://wiadomosci.polska.pl/specdlapolski/article.htm?id=123694> z dnia 12.04.2008.

stosowane procedury są zgodne z prawem oraz czy rzeczywiście są wykorzystywane na rzecz dobra wspólnego⁹.

Karta zasad Organizacji Monitorujących Działalność Administracji Publicznej wyznacza podstawowe zasady, którymi powinny kierować się organizacje pozarządowe w swej działalności. Należą do nich:

- obiektywność – oznacza, że organizacje w swych działaniach na pierwszym miejscu powinny stawiać prawdę ponad skuteczność czy własny interes. Monitoring jest metodą dochodzenia do rzetelnej i obiektywnej wiedzy na temat efektów i zasad działania administracji publicznej, dlatego nie może być traktowany wyłącznie instrumentalnie;
- działalność na rzecz dobra wspólnego – w tym przypadku monitoring jest próbą rozpoczęcia procesu negocjacji i wspólnych działań na rzecz poprawy zaistniałej sytuacji, a nie jedynie formą krytyki;
- jawność – wszystkie organizacje kontrolujące muszą dbać o jawność swoich działań oraz unikać sytuacji, w których ich działania mogłyby się wydawać nieetyczne.

Wszystkie wyżej wymienione Karty opisują wartości, którymi powinny kierować się organizacje pozarządowe w swych działaniach, w celu budowania dobrego wizerunku oraz społecznego zaufania. Organizacje, które nie przestrzegają tych zasad, działają na szkodę całego sektora pozarządowego¹⁰.

⁹ M. Dadel, P. Frączak, M. Kozieł (red.), dz. cyt., s. 41.

¹⁰ Stowarzyszenie Koln/Jawor, dz. cyt., s. 58-59.

2. Zjawisko korupcji i nadużyć

Ze zjawiskiem korupcji i nadużyć mamy do czynienia również w sektorze organizacji pozarządowych. Doniesienia prasowe wiele razy informowały o bezprawnych działaniach w trzecim sektorze, o fundacjach, które mogły pomagać w praniu brudnych pieniędzy, czy organizacjach pośredniczących w korumpowaniu administracji publicznej.

Trudno jednoznacznie określić, czy formą działań bezprawnych są fundacje przyszpitalne, które oferowały dodatkowe odpłatne usługi medyczne, wykorzystując publiczne mienie i pozwalając dorabiać prywatnym osobom. W takim przypadku nasuwa się pytanie, w jakim zakresie fundacje te pomagały instytucjom publicznym, a w jakim stopniu działały dla własnych często komercyjnych celów? Jednakże prowadzenie działalności gospodarczej pod szyldem społecznej działalności, czy wykorzystywanie szczytnych haseł dla własnych korzyści jest zjawiskiem negatywnym¹¹.

Niestety, zdarzają się sytuacje powołania organizacji w celu wykorzystania odruchów współczucia i solidarności. Przykładem może być tutaj proceder wykorzystywany przez stowarzyszenia nawiązek zasądzonych przez sądy na rzecz ofiar wypadków. Ogromne sumy przeznaczane były na wyposażenie biur, wysokie pensje, a ofiary wypadków mogły liczyć na światełka odblaskowe lub zakładki do książek¹².

Problemem są nie tylko nieuczciwe organizacje, ale nieuczciwi ludzie w organizacjach. Począwszy od złodziei i oszustów, którzy

¹¹ P. Frączak, *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*, BORDO, Warszawa 2002, s. 58-59.

¹² <http://wiadomosci.ngo.pl/x/40813> z dnia 12.04.2008.

defraudują pieniądze organizacji i wykorzystują zaufanie społeczne dla własnych celów przestępczych, do ludzi, którzy formę prawną organizacji traktują jako dobry sposób organizowania własnej działalności. Wszystkie przejawy nielegalnej działalności organizacji pozarządowych są również problemem dla samych organizacji, ponieważ niszczą ich wizerunek w oczach opinii publicznej.

W jakim stopniu korupcja jest rozpowszechniona w społeczeństwie obywatelskim? Aby znaleźć odpowiedź na to pytanie uczestnicy panelu „Kondycja społeczeństwa obywatelskiego 2007” zostali poproszeni o opinię na temat, jak często w organizacjach pozarządowych dochodzi do sytuacji korupcyjnych. Możliwość dokonania oceny tego zjawiska zadeklarowało aż 16,7% badanych. Większość z nich stwierdziła, że zjawiska korupcji są rzadkie¹³.

Badanie „Wolontariat, filantropia i 1% 2007” dostarcza informacji jak Polacy oceniają skalę korupcji w środowisku organizacji pozarządowych. Z opinią, że „w organizacjach społecznych często dochodzi do nadużyć i prywaty” w roku 2007 zgodziło się 45% dorosłych Polaków. W 2003 roku odsetek ten wynosił 63%, a następnie systematycznie spadał. W porównaniu do innych środowisk i sektorów, organizacje pozarządowe są oceniane jako średnio skorpumpowane, co obrazują wyniki międzynarodowych badań opinii publicznej. Badania te zostały przeprowadzone w ramach projektu *Global Corruption Barometer* w 2007. Na pięciostopniowej skali organizacje pozarządowe otrzymały notę 3,3. Instytucje najmniej

¹³ Ocena częstości występowania zjawisk korupcyjnych dokonana została na siedmiopunktowej skali, (0 – oznaczało bardzo rzadko, 6 – bardzo często). 61,5% badanych wskazało na odpowiedzi od 0 do 2, w tym 17% wskazało 0, natomiast 4% uznało, że

skorumpowane otrzymały notę 2,9, a najbardziej skorumpowane 4,2¹⁴.

Zgodnie z obowiązującym prawem fundacje mają obowiązek dostarczania sprawozdania ze swej działalności do odpowiednich organów administracyjnych. Nie wszystkie jednak wywiązują się z tego obowiązku należycie. Obowiązek ten dotyczy stowarzyszeń tylko w przypadku gdy posiadają status organizacji pożytku publicznego. Zdarza się często, że brak przejrzystości jest spowodowany zaniedbaniami organizacyjnym oraz stosunkowo niskim poziomem profesjonalizacji, a nie praktyk korupcyjnych. Wyniki badań wskazują bowiem, że 17,6 % organizacji w ogóle nie prowadzi księgowości, co piata przechowuje pieniądze w gotówce, a księgowość prowadzona jest przez osobę bez uprawnień¹⁵.

Zdarzają się również sytuacje, że dla zdobycia pieniędzy na działalność społeczną działacze odwołują się do nieformalnych układów, gdzie za wsparcie oferuje się nie zawsze do końca etyczne zachowania. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w wypadku informacji o PZU Życie, kiedy po kilkadziesiąt tysięcy złotych dostały organizacje i fundacje założone przez posła Berdyczowskiego: Stowarzyszenie Społeczno-Kulturalne Sołtysów, Stowarzyszenie Świętego Floriana, Stowarzyszenie Kasa Wzajemnej Pomocy oraz Sądecka Fundacja Rozwoju Wsi i Rolnictwa. W bardzo niezręcznej sytuacji znalazły się inne organizacje sponsorowane wówczas przez

korupcja zdarza się często w środowisku organizacji pozarządowych, 10,6% wybrał odpowiedź umiarkowaną.

¹⁴ M. Gumkowska, J. Szołajska, J. Herbest, D. Buttler, M. Mozga-Górecka, K. Batko-Tołuć, I. Kuraszko, I. Iłowiecka-Tańska, *Indeks społeczeństwa obywatelskiego 2007*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, s. 50.

PZU Życie, a przecież PZU Życie było wtedy laureatem jednej z edycji konkursu „Dobroczyńca roku”.

Praktyka „dawania swoim” jest również rozpowszechniona w administracji publicznej, a często niejasne powiązania są normą a nie wyjątkiem. Dlatego bardzo często powstaje wrażenie, że dotacje dla organizacji pozarządowych niepowiązanych z układem są jedynie listkiem figowym¹⁶.

W przypadku niektórych działań organizacji pozarządowych trwają dyskusje, kiedy pewne działania są potępiane przez całe środowisko, a uznawane przez organizację prowadzącą taką działalność. Tutaj przykładem są wspomniane już wcześniej „ekoharacze” oraz w pewnym stopniu przypadek Fundacji Jolanty Kwaśniewskiej Porozumienie bez Barier, gdzie nieprzejrzystość tłumaczy się zobowiązaniami wobec sponsorów.

Bez wątpienia Fundacja Porozumienie bez Barier poprzez swoje programy i akcje pomagała chorym, skrzywdzonym i nieszczęśliwym. Pozostaje jednak pytanie, czy zachowanie danych sponsora w tajemnicy, na jego życzenie, jest na pewno obowiązkiem organizacji pozarządowej czy może otwiera pola do nieuczciwych transakcji? Pytanie to pozostaje bez jednoznacznej odpowiedzi. Sektor organizacji pozarządowych wiele razy podejmował dyskusję na ten temat. Planowano również stworzenie karty powinności sponsora, do czego niestety do tej pory nie doszło¹⁷.

¹⁵ <http://www.civicpedia.ngo.pl/x/328452;jsessionid=DFE07FAEEC2D23C123801AB78A6D593E> z dnia 26.04.2008.

¹⁶ M. Dadel, P. Frączak, M. Kozieł (red.), s. 14.

¹⁷ http://www.ngo.pl/x/80283;jsessionid=2903E75830D7D7719325B63A3CE115D1?action=table.ToggleExpanded&ci=JUPEK_komentarze&did=80591&fid=21226&rowId=81206&tableId=697 z dnia 26.04.2008.

Do obszarów dyskusyjnych zaliczyć należy również takie działania, co do których duża część organizacji nie ma zastrzeżeń. Dotacje od wielkich przedsiębiorstw lub koncernów, których działalność nasuwa wątpliwości etyczne, na przykład firmy tytoniowe czy produkujące alkohol. Czy na szczytny cel można brać od każdego? Jest to bardzo szerokie pole do dyskusji i ewentualnych kompromisów, bo przecież aby realizować swoją misję organizacje potrzebują wsparcia finansowego.

Niekorzystne zjawiska zachodzące w sektorze pozarządowym również niosą ze sobą wątpliwości co do przejrzystości działań trzeciego sektora.

Profesjonalizacja działań w odniesieniu do organizacji pozarządowych powinna oznaczać: rzetelność, odpowiedzialność i otwartość na ludzi. Tymczasem postulat profesjonalizacji bardzo często oznacza zwykłą biurokrację, gdzie dominuje opłacana praca profesjonalistów, nie zaś obszar aktywności obywatelskiej¹⁸. Oczywiście nieprofesjonalizm również może prowadzić do patologii. Na przykład telefon zaufania, przy którym pracuje osoba bez wystarczających kompetencji psychologicznych.

Rozdrobnienie sektora nie jest jedynie wynikiem potrzeby niezależności. Brak współpracy ma swoje korzenie w pewnych uwarunkowaniach zewnętrznych. Duża liczba organizacji w pierwszych latach transformacji była stymulowana częściowo zewnętrznymi źródłami finansowania, które bardzo często preferowały małe, nowe

¹⁸ M. Dudkiewicz, *W sprawie profesjonalizmu organizacji pozarządowych*, [w:] P. Gliński, B. Lebenstein, A. Siciński, (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2002, s. 280.

organizacje oraz nowatorskie projekty. Swoisty sposób zarządzania finansami przyczynił się również do braku współpracy.

Uzależnienie – przy stosunkowo niewielkiej ilości źródeł finansowania sektor organizacji pozarządowych powstał w Polsce głównie jako sektor usług. Aby móc funkcjonować tracił na swojej niezależności. Często musiał dostosowywać się do źródeł finansowania, gdy jedynym szeroko dostępnym źródłem środków finansowych były pieniądze unijne nakierowane na promocję i wspieranie integracji. Wiele organizacji dostosowało swoje programy do potrzeb konkursów grantowych, choć ich misja pierwotnie nie była nastawiona na integrację europejską¹⁹.

Patrząc na zjawiska patologii w trzecim sektorze nie możemy zapominać o tych organizacjach, które w swych działaniach są uczciwe i dążą do realizacji swojej misji. Niestety, przez działania nieetyczne i niezgodne z prawem cierpi cały trzeci sektor.

Podsumowanie

Wymienione powyżej karty etyczne mają służyć organizacjom pozarządowym jako wskazówki, aby mogły realizować swoje zadania z czystym sumieniem i potrafiły zachować się w danej sytuacji nie budząc wątpliwości dobrych intencji swej działalności.

Ważnym nurtem działania trzeciego sektora jest promowanie przejrzystości i jawności działań, negatywne stereotypy pokutują w społecznej świadomości bardzo długo. Działania bezprawne i nieetyczne psują wizerunek całego sektora pozarządowego i zmniejszają zaufanie społeczne do tego typu organizacji.

¹⁹ M. Dadel, P. Frączak, M. Kozieł (red.), dz. cyt., s. 15-16.