

Ewa Modzelewska

## **POLITYKA PAŃSTWA WOBEC SEKTORA SPOŁECZNEGO W UJĘCIU HISTORYCZNYM**

Słowa kluczowe:

*państwo, sektor społeczny, organizacje pozarządowe, międzysektorowość, historia*

Obszar działań prospołecznych, który współcześnie określamy terminem sektor pozarządowy, trzeci sektor, w Polsce posiada wielowiekową tradycję sięgającą epoki średniowiecza. Wydarzenia historyczne modelowały infrastrukturę organizacji społecznych, stanowiły nośnik demokracji, kultury, idei samoorganizacji, inicjatyw lokalnych. Organizacje pozarządowe stały się trwałym elementem polskiej rzeczywistości świadcząc specjalistyczne usługi społeczne osobom bezdomnym, chorym, dzieciom w ciężkiej sytuacji życiowej i innym grupom społecznym korzystającym z pomocy, poradnictwa i profilaktyki.

Sektor społeczny w Polsce rozwijał się pod wpływem wielu różnorodnych determinantów, poczynając od myśli chrześcijańskiej, świeckiej filantropii, tradycji niepodległościowej, działań władz publicznych, aż po zorganizowane ruchy społeczne skupiające społeczeństwo. Analizując podłoże historyczne polskiego trzeciego sektora należy sięgnąć do okresu po chrystianizacji, na mocy której Polska stała się integralnym elementem kultury i duchowości świata zachodniego. Świadectwa zinstytucjonalizowanej działalności prospołecznej sięgają XII wieku. Kościół w średniowieczu stanowił fundament filantropii i pomocniczości. Do zakonów, jak również innych instytucji kościelnych, należała działalność na rzecz ubogich. Tradycje i perspektywy kształtowania się sektora społecznego modyfikowane były ówczesną sytuacją społeczno-polityczną. Historycy za najstarszą instytucję charytatywną na ziemiach polskich uznają szpital założony w 1108 roku przez fundację biskupią we Wrocławiu.

Okres pomiędzy XV a XVII wiekiem zapisał się na kartach polskiej historii dobroczynności załamaniem dotychczasowych mechanizmów rozwiązywania problemów społecznych. Wraz z rozszerzającą się sferą niedostatku uległo zmianie nastawienie do osób ubogich, dysfunkcyjnych, czego przejawem był status Jana Olbrachta z 1496 r., wprowadzający obowiązkową ewidencję żebraków oraz określającą ich dopuszczalną liczbę. Poza religijnym charakterem działalności filantropijnej powstawały fundacje stypendialne i korporacje brackie mająca charakter świecki.

Wiek XVIII przyniósł kolejne zmiany w postrzeganiu sfery niedostatku i podmiotów w niej uczestniczących. Organizacje świadczące usługi społeczne w coraz większym stopniu zależne były od władzy państwowej. Priorytetem stało się zminimalizowanie odsetka osób ubogich poprzez wykorzystanie przymusowych robót w domach pracy. Również na ten czas przypadły pierwsze próby stworzenia instytucji będącej strażnikiem działalności filantropijnej. Na kształt i rozwój organizacji społecznych znamieny wpływ wywarła utrata przez Polskę niepodległości.

Polityka władz zaborczych, skupiona wokół działań represyjnych, przyczyniła się do integracji społeczeństwa polskiego oraz intensyfikacji inicjatyw oddolnych. Rozbiór Rzeczypospolitej do państw zróżnicowanych pod względem rozwoju gospodarczo-politycznego doprowadził do wykształcenia się odmiennych porządków społeczno-prawnych. Na obszarze byłego zaboru rosyjskiego nie istniało ustawodawstwo socjalne obligujące władze publiczne do opieki nad ubogimi, potrzebującymi. Warszawskie Towarzystwo Dobroczynności, założone w 1814 roku z inicjatywy Stanisława Staszica i Juliana Ursyna Niemcewicza, stanowiło jedną z pierwszych organizacji filantropijnych, powstałych na ziemiach polskich pod zaborami. Owa warszawska organizacja społeczna dostarczała (...) *pomocy nawet 100 000 osób rocznie w mieście liczącym kilkaset tysięcy. Niskie nakłady na realizację zadań społecznych ze strony zaborców sprawiały, iż koszty tej działalności pokrywane były w dużej mierze z zapisów, legatów, składek i środków zbieranych w czasie*

różnego rodzaju imprez charytatywnych<sup>1</sup>. Sytuację stowarzyszeń, będących jedną z podstawowych form sektora społecznego, regulowały do czasu rewolucji 1905 roku przepisy karne zakazujące tworzenia stowarzyszeń tajnych. Stowarzyszenia określano jako: *zrzeszenie kilku osób, które, nie mając na względzie osiągnięcia dla siebie zysków z prowadzenia jakiegokolwiek przedsiębiorstwa, obrały za przedmiot działalności wspólnej jakiś określony cel*<sup>2</sup>. Przepisy ukazu dywersyfikowały stowarzyszenia na posiadające osobowość prawną oraz jej pozbawione.

W odróżnieniu do stowarzyszeń nie uregulowano prawnie instytucji fundacji. Lukę w przepisach wypełniły jurysprudencja i praktyka, poczynając od Kodeksu Napoleona, skończywszy na prawie rosyjskim<sup>3</sup>. Upadek powstania styczniowego przyniósł liczne ograniczenia w sferze sektora społecznego. Wrogi stosunek administracji zaborczej do ludności polskiej, hamujący oddolne, spontaniczne inicjatywy społeczne, przeciwstawiany był aktywności połączonej z poczuciem misji zachowania ciągłości kulturowej Polaków.

Obszar byłego zaboru pruskiego charakteryzował się obowiązkowymi świadczeniami, zwanymi prawem przynależności. Na mocy tego ustawodawstwa możliwość korzystania ze świadczeń przysługiwała każdemu mieszkańcowi gminy, który ukończył 24. rok życia. Dodatkowo musiał przez okres dwuletni, nieprzerwanie przebywać w danej gminie. Ubogich nieprzypisanych do żadnej gminy klasyfikowano jako *Landermen*, obligując związek krajowy do udzielania wsparcia tym podmiotom. Polityka prowadzona wobec ludności polskiej w zaborze pruskim determinowana była ogólnymi celami społeczno-politycznymi państwa, w szczególności zapewnieniem sobie lojalności, zwiększeniem społecznej integracji przy redukcji inicjatyw oddolnych oraz zdolności do samoorganizowania się. *To właśnie w zaborze pruskim najpełniej rozwinęły się pozytywistyczne hasła pracy organicznej propagujące rozwój społeczno-gospodarczy jako podstawowy środek walki o narodowe przetrwanie*<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> E. Mazur, *Dobroczynność w Warszawie XIX wieku*, Warszawa 1999, s. 26-34.

<sup>2</sup> W. Makowski *Prawo o stowarzyszeniach, związkach i zgromadzeniach publicznych*, Warszawa 1913, s. 3.

<sup>3</sup> Zbiór praw, cz. 1, t. X, art. 978.

<sup>4</sup> D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna: dynamika instytucji*, Warszawa 2005, s. 56.

Odmiennie niż w zaborze rosyjskim i pruskim kształtowały się warunki rozwoju sektora społecznego w byłym zaborze austriackim. *Wprowadzona w 1863 roku ustawa o gminach nakładała obowiązek udzielenia wsparcia osobom, które nie były w stanie same zaspokoić własnych potrzeb, na gminy. Wśród uprawnionych do świadczeń socjalnych znaleźli się ubodzy, którzy prócz środków utrzymania mieli zagwarantowaną opiekę medyczną, porzucone dzieci, osoby kalekie i nieuleczalnie chorzy. Zdolnych do pracy można było natychmiast do niej kierować. Środki na działalność socjalną pochodziły ze specjalnego funduszu ubogich, na które składały się zarówno obowiązkowe świadczenia jak i dobrowolne datki*<sup>5</sup>. W powszechnej księdze ustaw cywilnych, wprowadzonej patentem cesarskim z dnia 1 czerwca 1811 roku określono wzajemne prawa i obowiązki dozwolonego stowarzyszenia. Dokładniejsze uregulowanie prawa zrzeszania się przyniosła ustawa o stowarzyszeniach z dnia 15 listopada 1867 roku, w której przyjęto system zgłoszeniowy tworzenia stowarzyszeń. Rozbudowany był nadzór nad stowarzyszeniami.

Konkludując, każda z trzech monarchii, w obrębie której znalazły się ziemie należące uprzednio do Rzeczypospolitej, organizowała sektor społeczny ze spontanicznymi inicjatywami oddolnymi według odmiennych reguł wynikających z tradycji, systemów społeczno-politycznych. *W zaborze rosyjskim dominowała działalność dobroczynna, w zaborze pruskim państwo przejęło na siebie obowiązek gwaranta świadczeń, do których obywatele nabyli uprawnienie, a w zaborze austriackim uprawnienie do świadczeń socjalnych wynikało ze statusu społecznego poszczególnych jednostek*<sup>6</sup>. Rozbiory w znaczący sposób wpłynęły na przestrzenną strukturę sektora społecznego. Z analiz wygenerowanych na podstawie ocalałych archiwaliów można zauważyć, iż zdecydowana większość organizacji społecznych działało na obszarze południowo - wschodnich województw, znacznie mniej organizacji miało siedzibę na terenach byłego zaboru pruskiego.

Znamiennym faktem, stanowiącym przełom w historii polskiego sektora społecznego, było powstanie państwa polskiego w 1918 roku. Władze publiczne

<sup>5</sup> J. Michalski, *Prawo o ubogich*, Kraków 1904, s. 82.

<sup>6</sup> D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna...*, s. 59.



zaczęły reorganizować sektor społeczny. Stworzono systemy ubezpieczeń społecznych oraz publiczną opiekę społeczną. *Ważną rolę w pierwszym okresie niepodległości odegrały Delegatury Opieki Społecznej, które pełniły funkcję państwowych Urzędów do spraw Opieki i Pomocy Społecznej w środowiskach lokalnych na terenie Warszawy, byłego Królestwa Kongresowego oraz Małopolski Zachodniej. Ponadto z inicjatywy MPiOS powołano do życia Powiatowe Komisje Opieki Społecznej, której podstawowym zadaniem było koordynowanie wysiłków opiekuńczo-pomocowych podejmowanych przez organa administracji państwowej (delegatury), samorządy oraz osoby prywatne*<sup>7</sup>. Organizacje społeczne stanowiły fundamentalne elementy polityki społecznej, komplementarne do konstytuującej się sprawnej administracji państwowej. Zasadniczej modyfikacji uległ zakres relacji pomiędzy państwem a sektorem społecznym, uwieńczony ideą współdziałania. Obszary współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną obejmować miały następujące dziedziny społeczne: opiekę socjalną, ochronę zdrowia, kulturę i oświatę. Rozszerzono również katalog działalności organizacji społecznych o sferę mieszkalnictwa i sportu.

Wraz z procesem rekonstruowania i aktywizowania sektora społecznego zaczęto odbudowywać ustawodawstwo normujące tworzenie podstawowych podmiotów trzeciego sektora. Jednym z pierwszych aktów prawnych odrodzonego państwa polskiego był dekret z 7 lutego 1919 roku o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów. W dekrecie nie zdefiniowano pojęcia fundacji, unormowano jedynie procedurę jej ustanowienia oraz kwestię sprawowania nadzoru.

Dla rozwoju trzeciego sektora w niepodległej Polsce doniosłe znaczenie miała Konstytucja z dnia 17 marca 1921 roku<sup>8</sup>. Na mocy artykułu 108 obywatele mieli prawo zawiązywania stowarzyszeń i związków<sup>9</sup>. Zwrócić należy uwagę również na fakt, iż w artykule 113 Konstytucji marcowej potwierdzono istnienie fundacji religijnych. Zgodnie z tym przepisem *każdy związek religijny uznany przez państwo(...) pozostaje w posiadaniu i używaniu swoich fundacji i funduszków, tudzież zakładów dla*

---

<sup>7</sup>Tamże, s. 64.

<sup>8</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78 poz. 483.

<sup>9</sup> Przepis prawny uchylony został artykułem 81 Konstytucji z dnia 23 marca 1935 roku.

celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych<sup>10</sup>. Fundacje tworzone również w drodze aktów prawnych. Wymienić tu można np. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 października 1930 roku o Fundacji Smoguleckiej imienia Bogdana Hutten-Czapskiego, której celem było popieranie nauki polskiej<sup>11</sup>, ustawę z 23 marca 1920 roku o utworzeniu państwowej fundacji pod nazwą „Wieś Kościuszkowska”, której celem była opieka i wychowanie sierot<sup>12</sup>.

Liczne próby ujednoczenia ustawodawstwa trzeciego sektora uwieńczono zostały m.in. prawem o stowarzyszeniach, wprowadzonym rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej w 1932 roku. Stowarzyszenie określono jako *dobrowolne, trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych*<sup>13</sup>. Dozwolone były stowarzyszenia, których cele, ustrój i działalność nie sprzeciwiały się prawu i nie zagrażały bezpieczeństwu, porządkowi publicznemu. Prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach przysługiwało osobom, które ukończyły 18 lat. Na mocy ustawy wyszczególniono trzy rodzaje stowarzyszeń, a mianowicie: zwykłe, zarejestrowane i wyższej użyteczności. W szczególny sposób regulowana była sytuacja stowarzyszeń akademickich, stowarzyszeń służących katolickim celom religijnym i stowarzyszeń wyznaniowych.

Natomiast działalność fundacji z uwagi na brak ujednoczonego prawa, regulowano odrębnymi przepisami prawnymi dla poszczególnych województw. W okresie międzywojennym trwały prace nad opracowaniem nowego prawa o fundacjach. Na podstawie urzędowej statystyki fundacji, sporządzonej po raz pierwszy w 1932 roku odnotowano 3094 fundacji zgłoszonych i zatwierdzonych, z czego 57% przypadało na Małopolskę, a 43% na pozostałe dzielnice Polski<sup>14</sup>.

W okresie Drugiej Rzeczypospolitej ukonstytuowano nowe organizacje o charakterze naukowym, w tym m.in. Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej oraz

<sup>10</sup> P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2006, s. 334.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 października 1930 roku o Fundacji Smoguleckiej imienia Bogdana Hutten-Czapskiego, Dz.U. Nr 76, poz. 596.

<sup>12</sup> Ustawa z 23 marca 1920 roku o utworzeniu państwowej fundacji pod nazwą „Wieś Kościuszkowska”, Dz. U. Nr 24, poz. 248. Statut został opublikowany w Monitorze Polskim z 1935 r. Nr 36, poz. 53.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1932 roku, *Prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. Nr 94, poz. 808, art. 1.

<sup>14</sup> Więcej na ten temat [w:] E. J. Reyman (red.), *Encyklopedia nauk politycznych*, Warszawa 1937, t. 2, s. 263.

Towarzystwo „Muzeum Społeczne” przechowujące dokumentację instytucji i organizacji społecznych. Funkcjonowały organizacje społeczne świadczące specjalistyczne usługi na rzecz więźniów. Taką organizacją było Towarzystwo Opieki nad Więźniami Zwolnionymi z Więzień i ich Rodzinami, które udzielało wsparcia materialnego i mentalnego. *O skali działalności ogółu organizacji społecznych w II Rzeczypospolitej świadczy fakt, iż w 1937 roku stowarzyszenia opiekuńcze prowadziły ponad 50% placówek opieki całkowitzej dla dzieci. Pod koniec lat trzydziestych XX wieku w Polsce było zarejestrowanych ponad 10 000 stowarzyszeń i 3000 fundacji*<sup>15</sup>. Na ten okres przypada powstanie Polskiego Czerwonego Krzyża i Caritas, a także ożywienie ruchu spółdzielczego. Zróżnicowanie etniczne oraz religijne społeczeństwa Drugiej Rzeczypospolitej wpłynęło w znacznym stopniu na charakter wyznaniowy i narodowościowy stowarzyszeń.

W czasie II wojny światowej większość organizacji społecznych została zdelegalizowana przez władze okupacyjne. Działalność stowarzyszeń możliwa była jedynie w konspiracji, w której na szeroką skalę prowadzono oddolną działalność społeczną. Funkcjonowanie fundacji na mocy rozporządzenia z 1 sierpnia 1940 roku o prawie fundacji w Generalnym Gubernatorstwie, zostało ograniczone terminowym zgłoszeniem fundacji w Wydziale Spraw Wewnętrznych wraz z załączeniem statutu i stanu majątkowego. W Generalnym Gubernatorstwie powołana została Rada Główna Opiekuńcza zrzeszająca te organizacje, które mogły funkcjonować pomimo ograniczonej autonomii. Oprócz RGO działały PCK oraz organizacje kościelne powstałe na mocy konkordatu między Polską a Watykanem.

Lata powojenne zaowocowały częściowym odrodzeniem się sektora organizacji społecznych w Polsce. Jednakże zręby ustroju powojennego stanowiły przeszkodę w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego z pełną aktywizacją organizacji pozarządowych. *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku w artykule 72 ustępie 1 stanowiła, że w celu rozwoju aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej ludu pracującego miast i wsi Polska*

---

<sup>15</sup>S. Kamiński, *Organizacje pozarządowe w Polsce po 1989 roku* [w:] M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007, s. 86.



*Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom prawo zrzeszania się. Określonym przez Konstytucję celem organizacji społecznych było skupianie obywateli dla czynnego udziału w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym. Zakazane natomiast było tworzenie zrzeszeń i udział w zrzeszeniach, których cel lub działalność godzą w ustrój polityczny i społeczny albo w porządek prawny Polski<sup>16</sup>.*

Pomimo demokratycznych zapisów w Konstytucji z 1952 roku, rozpoczął się proces likwidacji licznych organizacji społecznych oraz przejmowanie przez państwo ich majątku. Zastępowano je organizacjami podporządkowanymi władzy m.in. PCK, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci. W PRL wśród podmiotów sektora społecznego przeważały stowarzyszenia sportowe, naukowe, hobbystyczne, jak również kółka rolnicze i spółdzielnie. Nagminnie wykorzystywano nazwy dawnych organizacji, przykładowo „Caritas” zastępując Zrzeszeniem Katolików „Caritas”.

Czasy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej odcisnęły swe piętno na działaniu jednej z podstawowych form prawnych sektora pozarządowego - fundacji. Powstawanie i istnienie fundacji warunkowane było sytuacją ekonomiczną społeczeństwa. Jednakże jako (...) *element obcy ideom państwa demokracji ludowej* *zniesiono je artykułem 1 dekretu z 24 kwietnia 1952 roku o zniesieniu fundacji. Majątek zniesionych fundacji przeszedł na własność państwa 22 maja 1952 roku, wolny od jakichkolwiek obciążeń<sup>17</sup>.* Przywrócenie instytucji fundacji nastąpiło dopiero na mocy ustawy o fundacjach z dnia 6 kwietnia 1984 roku.

W okresie PRL działanie organizacji społecznych zostało drastycznie ograniczone i poddane ścisłej kontroli politycznej i administracyjnej. Podmioty sektora pozarządowego tworzyły coś podobnego do pozarządowych agend pozbawionych możliwości zaspokajania potrzeb społecznych. Aktywność obywatelska skupiona została na demonstrowaniu sprzeciwu wobec reguł życia politycznego. W dużym stopniu doszło do zmarnotrawienia dorobku organizacji pozarządowych, nagromadzonego przez poprzednie epoki oraz deprecjacji zjawiska aktywności

---

<sup>16</sup> P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 29.

<sup>17</sup> Tamże, s. 337.



obywatelskiej, w postaci tzw. czynów społecznych, kojarzonej jako coś negatywnego, przymusowego.

W procesie restytuowania samorządności obywatelskiej oraz działalności samopomocowej dużą rolę odegrał Kościół Katolicki oraz świeckie środowiska opozycyjne m.in. Polskie Porozumienie Niepodległościowe, Komitet Obrony Robotników, Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela. W związku z realnym wpływem społeczeństwa w życiu publicznym doszło do rozkwitu samorządnych organizacji społecznych, takich jak: Towarzystwo Pomoc im. św. Brata Alberta, Komitet Ochrony Praw Dziecka.

Stan wojenny wprowadzony w grudniu 1981 roku odebrał społeczeństwu polskiemu szansę do wyrażania swoich opinii, realizowania własnych potrzeb za pomocą samorządnych organizacji społecznych. *W latach 1982–1989, po nieudanej próbie demokratyzacji ustroju społeczno-politycznego, działalność kontynuowały organizacje społeczne akceptowane przez państwo, natomiast spośród samorządnych organizacji społecznych powstałych w latach 1980–1981 część uległa rozwiązaniu, niektóre zaś podjęły działalność w konspiracji*<sup>18</sup>. Napływ pomocy humanitarnej w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych wzmacniał formalne i spontaniczne działania podmiotów trzeciego sektora w Polsce. Zauważalny był proces intensyfikacji nieformalnych działań w zakresie samopomocy podejmowanych przez społeczności lokalne. *Wszystkie te altruistyczne działania pomocy innym ożywiły samoorganizację społeczeństwa polskiego i przyczyniały się do odbudowy etosu filantropijnego, stanowiącego inspirację i zalążek dla powstałych już <<oficjalnie>> po przelocie roku 1989 samorządnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego*<sup>19</sup>.

W początkowej fazie zmian ustrojowych uważano, że to właśnie samorządne organizacje społeczne mają być nośnikiem reform politycznych, społecznych i ekonomicznych. Zmiana systemu politycznego oraz przeprowadzenie reformy administracyjnej doprowadziło do legalizacji nieformalnych, działających w

---

<sup>18</sup> E. Leś, *Tradycje i perspektywy organizacji non-profit w Polsce*, [w:] A. Juros (red.) *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim – wyzwanie dla środowisk akademickich*, Lublin 2002, s. 22.

<sup>19</sup> Tamże, s. 23.

konspiracji inicjatyw i grup obywatelskich. Warunki sprzyjające oddolnej, społecznej kreacji rzeczywistości oraz prosta procedura rejestracyjna umożliwiły obywatelom zrzeszanie się i zakładanie organizacji, mających usprawnić instytucje państwowe w rozwiązywaniu problemów społecznych.

*Procesy te znalazły wyraz w ilościowej eksplozji rejestrowanych na początku lat dziewięćdziesiątych >>organizacji pozarządowych<<. W ciągu 3 lat pomiędzy 1989 a 1992 zarejestrowano 23138 stowarzyszeń i 2901 fundacji.(...) Kolejne lata przyniosły znaczne zmniejszenie liczby nowopowstających stowarzyszeń, fundacji (w ciągu 7 lat pomiędzy 1992 a 1999 zarejestrowano 16451 stowarzyszeń i 2547 fundacji) jednak był to zarazem okres powolnego wzrostu ekonomicznej pozycji sektora non-profit<sup>20</sup>.*

W latach 1993–1999, będących okresem rozwoju trzeciego sektora można zauważyć pozytywne zmiany jakościowe. Kształtowała się infrastruktura sektora społecznego. Powstawały ośrodki wsparcia takie jak Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych (SPLOT), Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja BORIS, Fundacja Społeczeństwa Obywatelskiego. *Organizacje pozarządowe coraz częściej mogły liczyć na pomoc ze strony tzw. organizacji grantodawczych; na przykład w 1995 roku sama tylko Fundacja im. Stefana Batorego przeznaczyła na ten cel 28% liczącego 7 mln dolarów budżetu<sup>21</sup>. Środowisko pozarządowe konstituowało Ogólnopolskie Fora Inicjatyw Pozarządowych, pozarządowe porozumienia oraz sieci regionalne, działające integracyjno-mobilizacyjnie i wpływające na władzę, doprowadzając w konsekwencji do zmian w funkcjonowaniu sektora pozarządowego. Precyzowano stanowiska programowe sektora w kwestiach publicznych. Wejście w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>22</sup> oraz poprawionej ustawy o finansach publicznych<sup>23</sup> stworzyło fundament do uregulowania statusu trzeciego sektora na arenie życia publicznego.*

---

<sup>20</sup> S. Nałęcz, *Tendencje rozwojowe sektora non–profit w III RP*, [w:] A. Juros(red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim...*, s. 25.

<sup>21</sup> *Dziewięć lat fundacji im. Stefana Batorego. Sprawozdanie 1997*, praca zbiorowa, Warszawa 1998, s. XXII i XXIX.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. Nr 96, poz. 873.

<sup>23</sup> Ustawa o finansach publicznych z 24 września 2009 roku, Dz.U. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.

Po 2000 r. można zauważyć proces zintensyfikowania działań mających na celu wytworzenie kolejnych płaszczyzn dialogu pomiędzy przedstawicielami władzy a podmiotami sektora społecznego. W marcu 2006 r. powołano z inicjatywy Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej Bogdana Borusewicza Parlamentarny Zespół do spraw Organizacji Pozarządowych. Celem tego powstałego gremium miało być stworzenie platformy porozumienia oraz komplementarnego działania między przedstawicielami organizacji pozarządowych a zasiadającymi w Zespole parlamentarzystami. *Ostatecznie zdecydowano, że Zespół skupi się paru sprawach, między innymi problemach finansowych (w tym zwłaszcza opodatkowaniu darowizn rzeczowych przekazanych na cele charytatywne) oraz nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Później dodano kwestię nowej ustawy o fundacjach*<sup>24</sup>. Kolejną platformą dialogu między sektorem obywatelskim a władzą stanowiła Podkomisja Sejmowa do spraw Organizacji Pozarządowych, działająca przy Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, kierowana przez posła Tadeusza Tomaszewskiego z Klubu Poselskiego Lewicy.

Wprowadzone ustawodawstwo, wzrastająca rola społeczeństwa obywatelskiego, proces aktywizacji oraz zrzeszania się obywateli w dobrowolne struktury organizacyjne, rozwój demokracji, przyczyniły się do zmiany w kształtowaniu płaszczyzny współpracy międzysektorowej i wpływu państwa na działanie organizacji pozarządowych.

Ewa Modzelewska – doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

### **Abstrakt**

W artykule ukazano syntezę historycznego kształtowania się sektora społecznego oraz konstytuowania się relacji instytucji państwowych z organizacjami pozarządowymi. Dokonano konceptualizacji kooperacji administracji publicznej z sektorem społecznym. Wielopłaszczyznowa, komparatywna analiza przenikania się

---

<sup>24</sup> G. Makowski, *Nowe płaszczyzny dialogu między władzą a organizacjami pozarządowymi* [w:] G. Makowski, T. Schimanek (red.) *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, Warszawa 2008, s. 80.



instytucji państwowych i podmiotów trzeciego sektora pozwoliła wychwycić różnice oraz podobieństwa w procesie formowania się sektora pozarządowego. Przyjęta klamra czasowa unaoczniała warunki formalno-prawne, szanse i zagrożenia funkcjonowania sektora społecznego w perspektywie historycznej.

## **STATE POLICY TOWARD SOCIAL SECTOR IN THE HISTORICAL PERSPECTIVE**

### **Abstract**

The article presented a synthesis of the historical development the social sector and the development of the relations between the state institutions with non-governmental organizations. It showed the conceptualization of cooperation between public administration with the social sector. Multiplanar, compative analysis of the mutual permeation of state institutions and organizations of the third sector allowed to capture the differences and the resemblances in the process of formation of non-governmental sector. The adopted temporary brace made evident the formal-legal conditions, the chances and the threats of functioning of the social sector in the historical perspective.