

Ewa Leś*

Aktywność obywatelska w czasie pandemii COVID-19 i system wsparcia publicznego dla organizacji pozarządowych

Civic engagement during the COVID-19 pandemic
and the system of public support
to non-governmental organisations

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: Partycypacja obywatelska, organizacje pozarządowe, spontaniczne ruchy obywatelskie, administracja publiczna, pandemia COVID-19

Keywords: Civic participation, non-governmental organizations, spontaneous citizen movements, public administration, COVID-19 pandemic

Abstrakt: Skala i zakres pomocy udzielanej przez organizacje pozarządowe i spontaniczne inicjatywy obywatelskie w okresie 2020–2021 przerosły najśmielsze oczekiwania i potwierdziły istnienie ogromnego potencjału solidarności drzemiącego w społeczeństwie polskim i gotowości do bezinteresownych i efektywnych działań. Celem artykułu jest analiza roli organizacji non profit i pojedynczych obywateli w mobilizowaniu zasobów społecznych i świadczeniu elementarnych usług społecznych przed 2020 rokiem oraz w ograniczaniu skutków pandemii COVID-19. W tekście dokonano analizy i oceny rządowych i samorządowych programów wsparcia organizacji społeczeństwa obywatelskiego w okresie pandemii.

Abstract: Civil society organizations and grassroot initiatives have not stopped during the COVID-19 pandemic. As the COVID-19 pandemic swept Poland voluntary organizations and spontaneous civic initiatives have demonstrated huge potential of solidarity embodied in the Polish society and its readiness to genuine, creative and effective responses. The article highlights the irreplaceable role of voluntary organizations and spontaneous citizen

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9412-4818>. Profesor, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP, członek Rady Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. E-mail: e.les@uw.edu.pl.

led activities during the pandemic and before 2020 in mobilizing social support, providing frontline help and essential services and to mitigate the impact of COVID-19. Civil society organisations and grassroots initiatives provided food, personal protection equipment and essential sanitary items, often filling the gap when public administration was slow to respond. The article outlines the central and local governments policies aimed at creating an enabling environment for the work of civil society to respond to the spread of COVID-19.

Wstęp

Celem artykułu jest przedstawienie skali i form zaangażowania obywatelskiego w Polsce w okresie pandemii COVID-19 ze szczególnym uwzględnieniem roli organizacji pozarządowych i wolontariatu oraz charakterystyka działań władz publicznych na rzecz organizacji społecznych w zakresie przeciwdziałania skutkom kryzysu pandemicznego. Analizę aktywności obywatelskiej w czasie pandemii koronawirusa poprzedzono przeglądem wybranych wskaźników ilościowych i analiz jakościowych na temat potencjału ekonomicznego i społecznego organizacji obywatelskich, ich udziału w dostarczaniu usług społecznych i roli wolontariatu przed pandemią koronawirusa.

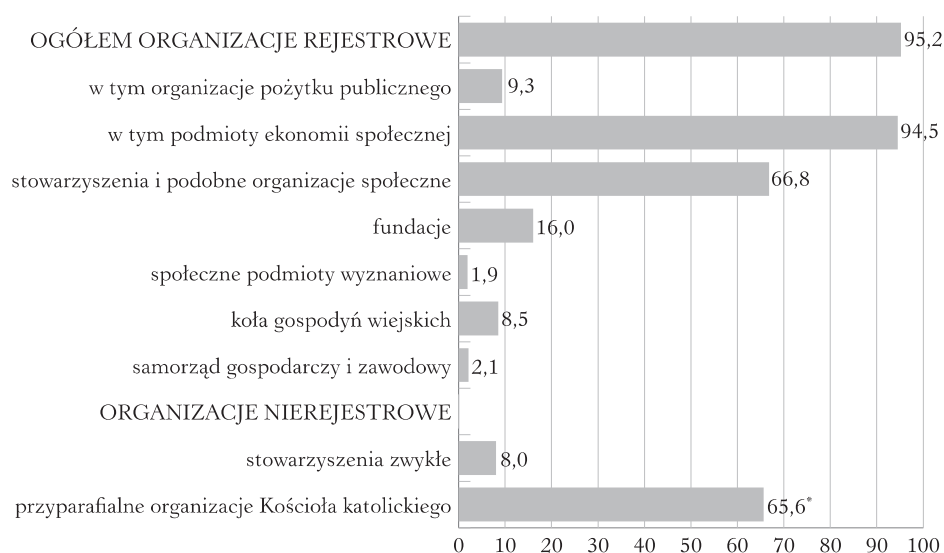
Stan i obszary aktywności obywatelskiej przed pandemią COVID-19

Z konieczności ograniczony przegląd danych statystycznych i wyników badań jakościowych dowodzi, że jeśli mierzyć skalę aktywności obywatelskiej liczbą organizacji, to w latach 1988–2018 miał miejsce bezprecedensowy wzrost liczby fundacji, stowarzyszeń, związków, cechów i izb gospodarczych z 3546 do ponad 101 tys. Wykres 1 przedstawia liczbę organizacji non profit zarejestrowanych w 2020 r. w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz organizacji społecznych niezarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym (stowarzyszenia zwykłe i przyparafialne organizacje Kościoła katolickiego).

Poziom aktywności obywatelskiej zależy po części od potencjału wolontariatu. W Polsce poziom działań obywatelskich mierzony za pomocą wskaźnika wolontariatu na rzecz organizacji społecznych jest znaczący. W 2018 r. 16% mieszkańców Polski w wieku 16 lat lub więcej świadczyło wolontariat w organizacjach *non profit*. Polska lokowała się w sąsiedztwie takich państw, jak: Estonia, Litwa, Czechy, Włochy

i Grecja¹. Skala wolontariatu formalnego ma szczególne znaczenie dla podtrzymywania i rozwoju aktywności obywatelskiej podejmowanej w ramach fundacji, stowarzyszeń, towarzystw lokalnych i regionalnych. Natomiast wyróżniającą cechą polskiej aktywności społecznej jest bardzo wysoki poziom wolontariatu bez pośrednictwa organizacji społecznych skierowany wprost na rzecz osób spoza własnego gospodarstwa domowego – przyjaciół, sąsiadów, osób nieznajomych, ochrony środowiska. W Polsce w 2015 r. skala dobrowolnej, nieodpłatnej pracy na rzecz innych osób była ponad dwukrotnie wyższa (50,6%) niż w całej Unii Europejskiej (22,2%). Wskazuje to na tkwiący w społeczeństwie ogromny potencjał do spontanicznych działań obywatelskich.

Wykres 1. Liczba rejestrowych i nierejestrowych organizacji non profit w 2020 r. (w tys.)



* Dane dla przyparafialnych organizacji Kościoła katolickiego dotyczą 2018 r.

Źródło: Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych, kół gospodyń wiejskich oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2020 r. – wyniki wstępne, Informacje Sygnalne, 2021, s. 2.

Dla oceny uwarunkowań aktywności obywatelskiej przed pandemią COVID-19 istotne znaczenie ma też analiza zasobów ekonomicznych organizacji pozarządowych, zwłaszcza zasobów finansowych i kadrowych. Cechą przeważającej części organizacji jest słaba kondycja finansowa i niestabilność źródeł finansowania wynikająca z niskiej stabilności przychodów ze źródeł publicznych, które stanowią główne źródło finansowania działalności polskich organizacji społecznych. W 2019 r. łączna war-

¹ K. Goś-Wójcicka, T. Sekuła, *Polskie społeczeństwo obywatelskie. Obraz statystyczny (1989–2018)*, [w:] E. Leś (red.), *Dla Niepodległej. Obywatele i ich Organizacje 1918–2020*, Warszawa 2020.

tość przychodów organizacji non profit wyniosła 31 mld zł. Ponad 60% przychodów pochodziło ze środków publicznych. Organizacje pozarządowe cechuje bardzo duża polaryzacja przychodów. W 2019 r. przeciętna wartość budżetu organizacji non profit wynosiła 350 tys., lecz połowa organizacji osiągnęła przychód poniżej 29 tys. zł rocznie². Należy zauważyć nikły udział finansowania zwrotnego w przychodach organizacji pozarządowych. W 2019 r. z finansowania w postaci kredytów i pożyczek korzystało jedynie 2% organizacji.

Problem stanowi też wysoka luka finansowa w organizacjach trzeciego sektora. Jak wskazują dane ze Sprawozdania z realizacji Programu Rządowego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2014–2020, organizacje pozarządowe złożyły 25 970 ofert o dotacje, z czego zostało dofinansowanych 3577 ofert. W tym okresie budżet Programu wynosił 60 mln zł rocznie. Łączna kwota środków wydanych w latach 2014–2020 na dotacje wyniosła ok. 403,2 mln zł³. Badania ewaluacyjne Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oparte na ocenie planowanych a niezrealizowanych wydatków rozwojowych w organizacjach społecznych wykazały poziom luki finansowej w wysokości ponad 1 mld zł⁴.

Konsekwencją słabej kondycji finansowej organizacji pozarządowych jest deficyt płatnego personelu. Zatrudnienie pozaetatowe stanowi najbardziej rozpowszechniony sposób zatrudniania w organizacjach pozarządowych. W 2018 r. 1/5 organizacji non profit zatrudniało pracowników jedynie na podstawie umów cywilno-prawnych, a zaledwie 14% organizacji zatrudniało pracowników etatowych. Oznacza to, że ok. 2/3 organizacji pozarządowych swój potencjał społeczny i ekonomiczny opiera wyłącznie na pracy społecznej. Ogranicza to możliwości organizacji pozarządowych jako organizatorów usług społecznych. Jak wskazują dane GUS, praca płatna w organizacjach odpowiadała 2,1% zatrudnienia w gospodarce narodowej, tj. 323,2 tys. etatów przeliczeniowych. Wykres 2 przedstawia udział zatrudnienia i wolontariatu w działalności wybranych grup organizacji non profit w 2020 r.

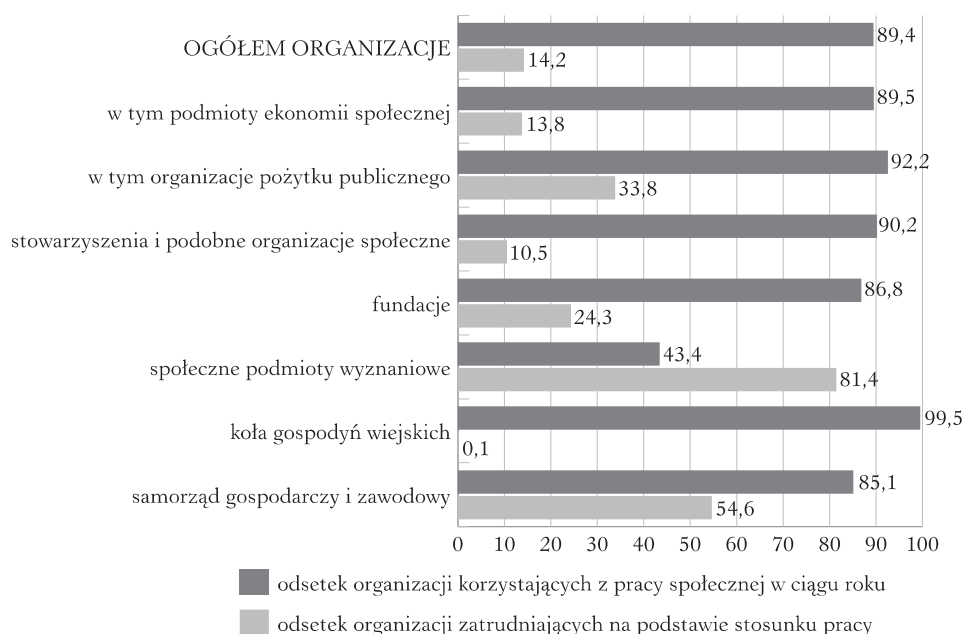
Mimo głębokiego niedoboru środków finansowych organizacje pozarządowe odgrywają znaczącą rolę w ramach polityki społecznej, w tym w polityce inwestycji społecznych. Organizacje rozwijają usługi społeczne,

² D. Murzyn, *Debata Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych pt. Ekonomia społeczna i solidarna: na ile „społeczna” i „solidarna”?*, <https://debaty.ipiss.com.pl/debaty/przyszle/6-ekonomia-spoieczna-i-solidarna-na-ile-spoieczna-i-solidarna> (5.05.2022).

³ *Sprawozdanie z realizacji Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014–2020*, NIW-CORSO, Warszawa 2022.

⁴ D. Murzyn, *Debata Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych...*

Wykres 2. Odsetek organizacji non profit korzystających z społecznej pracy społecznej oraz zatrudniających na podstawie stosunku pracy w 2020 r. według rodzaju organizacji (w %)



Źródło: *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych...*, s. 4.

w tym żłobki, przedszkola, szkoły, warsztaty terapii zajęciowej i zakłady aktywności zawodowej dla osób z niepełnosprawnościami, dzienne domy pomocy społecznej, centra kultury, teatry, muzea i placówki rekreacyjno-sportowe. Realizują programy społeczne w formach projektowych dla osób mających przerwy w pracy, dla migrantów i uchodźców, usługi poradnictwa, terapii rodzinnej i wsparcia rodzicielstwa, kluby seniora. Oferują wiele innych form wyspecjalizowanych działań ukierunkowanych na szczególne i złożone potrzeby dzieci i rodzin oraz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Podmiotem ich działań są jednostki, grupy społeczne, czasem całe społeczeństwo (Wykres 3).

Organizacje pozarządowe wnoszą do realizacji usług swoiste wartości, jak: kompetencje w zakresie indywidualizacji działań wobec poszczególnych grup odbiorców usług – dzieci, młodzieży, dorosłych, seniorów i osób z niepełnosprawnościami oraz dopasowanie form wsparcia do konkretnych potrzeb indywidualnych i grupowych i wysoką zazwyczaj jakość dostarczanych usług.

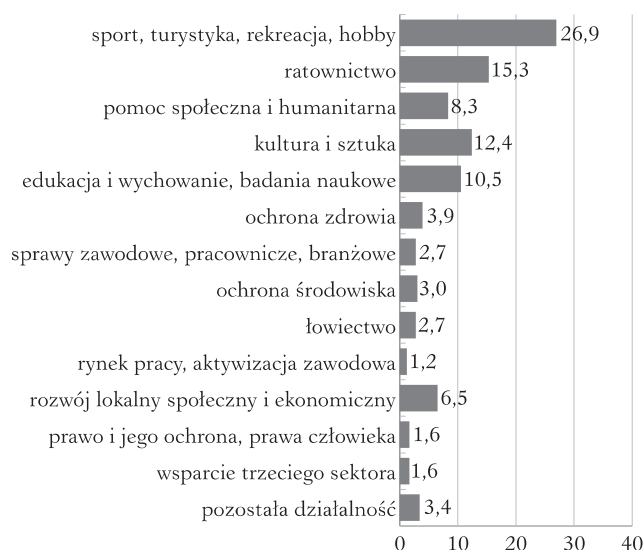
W 2016 r. 88,6% organizacji non profit działało na rzecz zaspokajania potrzeb indywidualnych i grupowych. W tymże roku objęły one wsparciem 18,6 mln osób, w tym 4,6 mln osób korzystało systematycznie z prowadzonych przez organizacje usług centrów pomocy społecznej, integracji społeczno-zawodowej, opieki nad dzieckiem, edukacji i sportu.

Organizacje prowadziły 20% wszystkich usług opieki nad dzieckiem oraz pomocy i aktywizacji społeczno-zawodowej, w tym prawie 50% punktów wsparcia dziennego dla dzieci, młodzieży i osób starszych oraz ponad połowę uniwersytetów trzeciego wieku.

Analizując dostępność usług społecznych świadczonych przez organizacje non profit należy stwierdzić, że ponad 80% podmiotów społecznych świadczy je bezpłatnie⁵.

Wykres 3 przedstawia najważniejsze pola aktywności statutowej organizacji pozarządowych w pierwszym roku trwania pandemii.

Wykres 3. Struktura organizacji non profit według głównej dziedziny działalności statutowej w 2020 r. (w %)



Źródło: *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych...*, s. 2.

Okres pandemii potwierdził, że finansowanie to jeden z istotnych problemów organizacji pozarządowych w Polsce. W czasie pandemii najważniejszą potrzebą organizacji pozarządowych było finansowanie działalności, zwłaszcza „wsparcie finansowe w zachowaniu płynności i wypłacie wynagrodzeń/ulgi finansowe”⁶. Jak wskazuje raport z badań organizacji pozarządowych 2020/2021, ponad połowa organizacji (57%) odnotowała spadek przychodów. Większość fundacji i stowarzyszeń (90%) uznała pandemię COVID-19 i jej skutki za kluczową przyczynę zmniejszenia przychodów organizacji. Według wspomnianego raportu zmniejsze-

⁵ K. Goś-Wójcicka, T. Sekuła, *Polskie społeczeństwo obywatelskie...*

⁶ B. Charycka, M. Gumkowska, *Rok w pandemii. Raport z badań organizacji pozarządowych 2020/2021*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa, marzec 2021, <https://api.ngo.pl/media/get/152975> (25.05.2022).

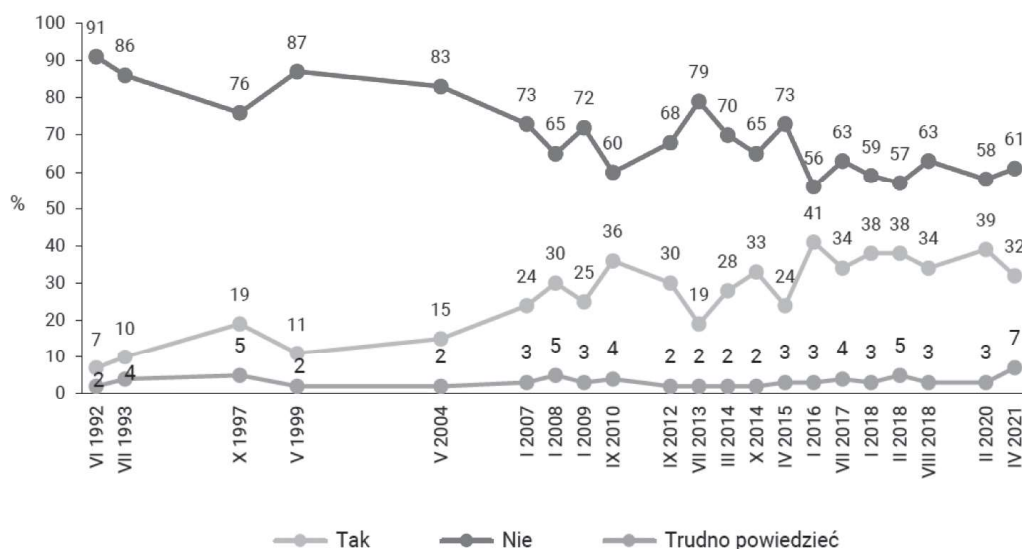
nie przychodów dotyczyło zwłaszcza stowarzyszeń i fundacji, które w 2019 r. dysponowały przychodami między 1 tys. a 100 tys. zł oraz organizacji z małych i średnich miast, a także organizacji z takich branż, jak edukacja i wychowanie, kultura, sztuka, sport i turystyka.

Aktywność obywatelska w okresie pandemii COVID-19 i wsparcie administracji publicznej dla organizacji pozarządowych

Z jednej strony ograniczenia epidemiczne nie sprzyjały aktywności obywatelskiej w okresie 2020–2021, z drugiej strony dla części osób okres pandemii stanowił punkt zwrotny, uruchamiając gotowość pomocy innym. Wyniki badań CBOS z kwietnia 2021 r. na temat poczucia wpływu obywateli na sprawy publiczne wskazują na zmniejszenie się w okresie pandemii możliwości kształtowania rzeczywistości społecznej na poziomie krajowym i lokalnym.

Większość Polaków (trzy piąte ankietowanych – 61%) było zdania, że ludzie tacy jak oni nie mają wpływu na bieg spraw w kraju, a jedynie niespełna co trzeci respondent wskazał, iż zwykli obywatele mają realny wpływ na to, co dzieje się w wymiarze ogólnokrajowym (32%). Choć odnotowywany w badaniach CBOS wzrost poczucia obywatelskiej podmiotowości od początku 2016 r. osłabł w 2021 r., to jest to wciąż wynik korzystniejszy niż na przełomie XX i XXI w. (Rys. 1).

Rys. 1. Czy Pana(i) zdaniem ludzie tacy, jak Pan(i) mają wpływ na sprawy kraju?

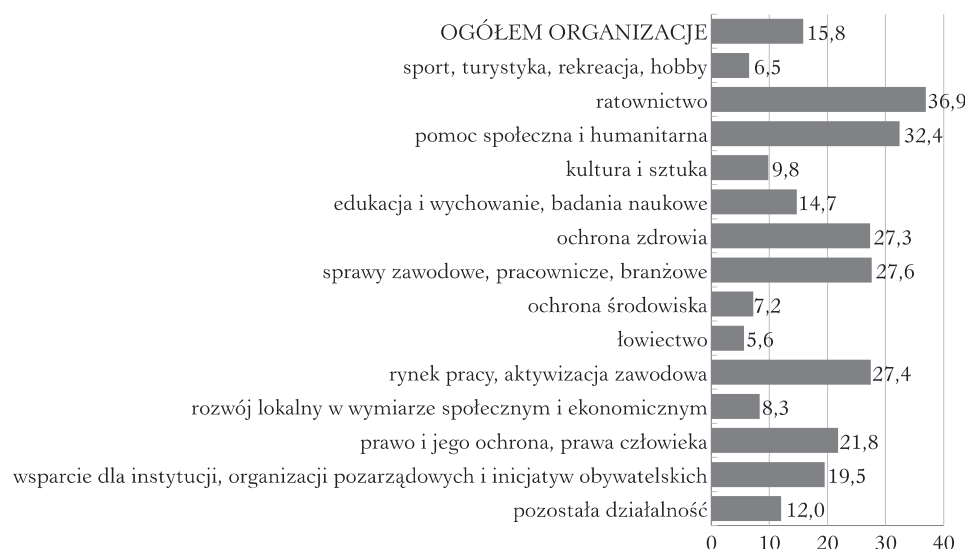


Źródło: Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne, Komunikat z badań CBOS, nr 56/2021.

Dane statystyki publicznej wskazują, że w 2020 r. dodatkowe działania na rzecz społeczeństwa podjęło 15,8% organizacji non profit⁷. Odwołując się do typologii funkcji organizacji obywatelskich⁸ należy wskazać, że podczas epidemii COVID-19 organizacje non profit pełniły głównie zadania bezpośredniego świadczenia usług (63% organizacji non profit), świadczenia wsparcia materialnego rzeczowego (37,7% organizacji non profit) i finansowego (8,9% organizacji non profit) oraz prowadziły działania informacyjne (ostrzegania przed zagrożeniami). Największy odsetek organizacji non profit, które w 2020 r. podjęły dodatkowe działania podczas epidemii COVID-19, stanowiły organizacje ratownictwa, pomocy społecznej i humanitarnej oraz zatrudnienia i ochrony zdrowia (Wykres 4).

Analiza jakościowa wskazuje na nowatorstwo metod działania organizacji pozarządowych podczas pandemii, w tym m.in. prowadzenie dzia-

Wykres 4. Odsetek organizacji non profit⁹ podejmujących dodatkowe działania na rzecz odbiorców w związku z epidemią COVID-19 w 2020 r. według głównej dziedziny działalności (w %)



Źródło: *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych...*, Informacje Sygnalne, Warszawa 2021.

⁷ *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych, kół gospodyń wiejskich oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2020 r. – wyniki wstępne*, Informacje Sygnalne, Warszawa 2021.

⁸ P. Glišński, W. Kaczmarczyk, *Zadania i wyzwania polskiej polityki na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] E. Leś (red.), *Dla Niepodległej. Obywatele i ich Organizacje 1918–2020*, Warszawa 2020.

⁹ Podstawę oprocentowania stanowiły organizacje non profit, które zadeklarowały, że w 2020 r. epidemia COVID-19 wpłynęła na ich działalność statutową.

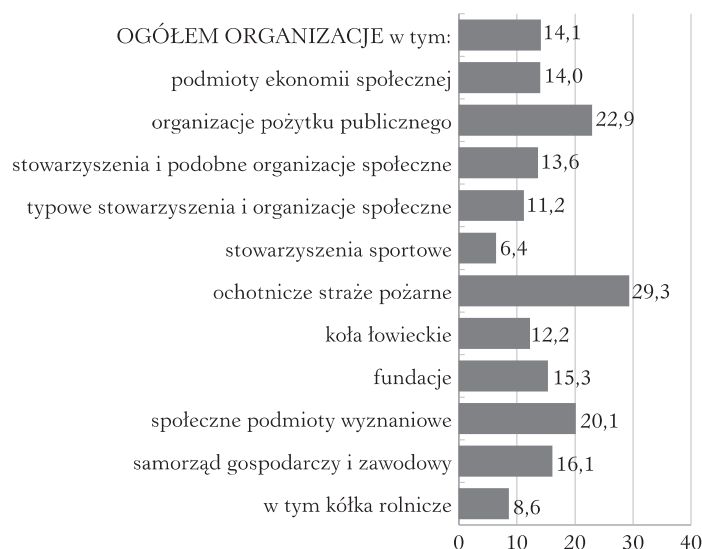
łałności zdalnej, organizowanie zbiórek publicznych na serwisach społecznościowych, zakup maseczek i respiratorów dla szpitali, przygotowanie i dowóz posiłków personelowi medycznemu i seniorom, robienie zakupów, prowadzenie kampanii społecznych (#Pomocdlaseniora i #Wdzięcznimedykom).

To zaangażowanie było dziełem zorganizowanych wspólnot obywatelskich, zwłaszcza fundacji i stowarzyszeń świeckich i religijnych oraz indywidualnych obywateli. Uwagę zwraca fakt, że doświadczenie pandemii COVID-19 uruchomiło tkwiące w społeczeństwie ogromne rezerwy solidarności i bezinteresownej pomocy. Nasuwa się pytanie, czy te spontaniczne działania obywatelskie w okresie pandemii koronawirusa to nowa jakość w polskiej aktywności obywatelskiej?

Pomocy w różnych formach udzielały organizacje harcerskie, kluby sportowe, Ochotnicze Straże Pożarne, Caritas, diecezjalne i parafialne zespoły Caritas. Największy odsetek organizacji obywatelskich, które podjęły dodatkowe działania podczas pandemii w okresie marzec–sierpień 2020 na rzecz osób, rodzin i całych społeczności stanowiły Ochotnicze Straże Pożarne, organizacje pożytku publicznego i społeczne organizacje wyznaniowe (Wykres 5). W okresie od marca do sierpnia 2020 r. organizacje non profit objęły pomocą 2,0 mln osób, zaś w całym 2020 r. z ich wsparcia skorzystało 5,0 mln obywateli¹⁰. Najczęściej adresatem pomocy były pojedyncze osoby, które stanowiły prawie 55%, następnie społeczności lokalne (osiedle, sołectwo, cała gmina) oraz placówki służby zdrowia (Wykres 6). Przykładowo alumni wyższego seminarium duchownego Diecezji Legnickiej pomagali w opiece nad pacjentami w domu pomocy społecznej w Jeleniej Górze, siostry zakonne ze Zgromadzenia św. Dominika z Bochni pomagały chorym w tamtejszym Domu Pomocy Społecznej, Stowarzyszenie Zachowania Pamięci o AK dostarczało posiłki żołnierzom AK, Polska Fundacja Narodowa sfinansowała zakup sprzętu dla szpitali, pracownicy Akademii Sztuk Pięknych w Krakowie przygotowali projekt przyłbicy ochronnej wraz z instrukcją wykonania. Anna i Robert Lewandowscy przekazali 1 mln euro polskim szpitalom, a Ewa Minge szyła maseczki dla szpitali i przekazywała je bezpłatnie.

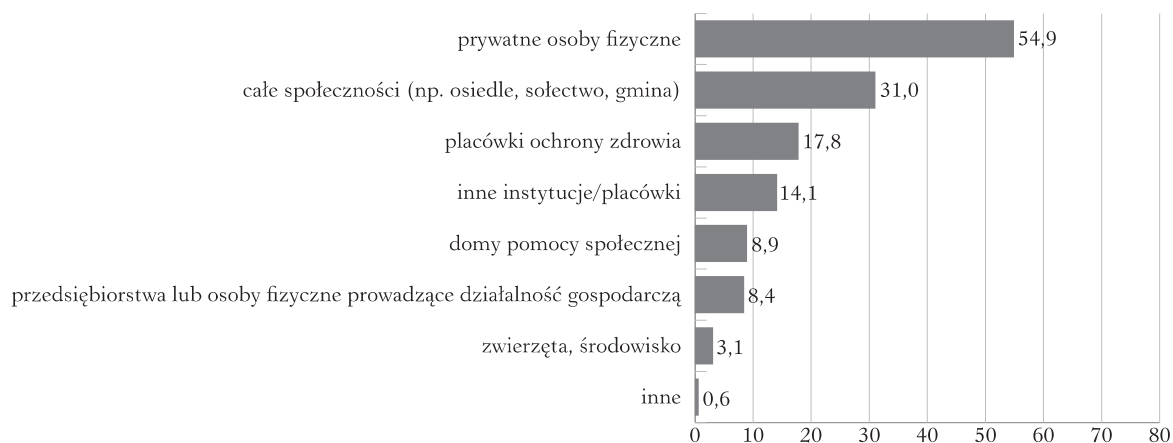
¹⁰ *Organizacje non profit w czasie pandemii COVID-19 (marzec–sierpień 2020)*, Informacje Sygnalne, Warszawa 2020 oraz *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych, kół gospodyń wiejskich oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2020 r. – wyniki wstępne*, Informacje Sygnalne, Warszawa 2021.

Wykres 5. Odsetek organizacji non profit¹¹ podejmujących dodatkowe działania wz. z epidemią COVID-19 w 2020 r. (marzec–sierpień) według rodzaju organizacji (w %)



Źródło: *Organizacje non profit w czasie pandemii COVID-19...*, Informacje Sygnalne, Warszawa 2020.

Wykres 6. Odsetek organizacji non profit¹² podejmujących dodatkowe działania na rzecz odbiorców w związku z epidemią COVID-19 według rodzaju odbiorców (w %)



Źródło: tamże.

W 2020 r. w ramach dodatkowych działań w związku z pandemią COVID-19 organizacje non profit najczęściej świadczyły usługi społeczne (45,8%) i prowadziły działania informacyjne (45,3%). Wsparcia rzeczowego i finansowego udzielało odpowiednio: ok. 25% i 9,1% organizacji¹³.

¹¹ Podstawę procentowania stanowił ogół aktywnych organizacji non profit, które złożyły sprawozdanie w tym zakresie.

¹² Podstawę procentowania stanowiły organizacje non profit podejmujące dodatkowe działania na rzecz odbiorców w związku z epidemią COVID-19.

¹³ *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych*, źródło danych GUS, 2021.

Tarcze antykryzysowe jako mechanizm wsparcia publicznego organizacji obywatelskich w okresie pandemii COVID-19

Wybuch pandemii COVID-19 wpłynął na działania organizacji pozarządowych. Usługi społeczne świadczone społeczeństwu przez organizacje pozarządowe uległy ograniczeniu. Podczas pandemii część programów zawieszono, niektóre placówki zamknięto. W okresie kwiecień–sierpień 2020 r. ponad 1/3 organizacji pozarządowych objętych badaniem GUS wyrażała obawy, że w 2020 r. w porównaniu z 2019 r. ich kondycja finansowa pogorszy się. Spośród organizacji, które zatrudniały pracowników na podstawie umowy o pracę, ok. 15% pracodawców pozarządowych przewidywało, że w 2020 r. zatrudnienie ulegnie zmniejszeniu. Natomiast zwiększenie poziomu zatrudnienia w 2020 r. na podstawie umowy o pracę planowało niespełna 7% organizacji pozarządowych. Organizacje non profit, które przewidywały pogorszenie się kondycji finansowej i zatrudnienia wiązały to głównie z pandemią¹⁴.

Obawy o pogorszenie sytuacji finansowej były zróżnicowane i zależały od wielkości przychodów organizacji. W przypadku organizacji o najniższych przychodach do 1 tys. zł, ponad 3/4 deklarowało, że ich kondycja finansowa nie ulegnie zmianie w porównaniu z 2019 r. Natomiast organizacje non profit, które osiągały wyższe przychody, przewidywały pogorszenie sytuacji finansowej. Przykładowo, 49% organizacji osiągających przychody w przedziale 100 000–1 mln zł deklarowało, że ich sytuacja finansowa pogorszy się w porównaniu z 2019 r. Rezultaty wspomnianych badań GUS potwierdziły wcześniejsze ustalenia, że mimo szerokiego zaangażowania polskich organizacji pozarządowych w rozwiązywanie problemów społecznych, zasoby ekonomiczne większości z nich są bardzo skromne¹⁵. Tym należy wyjaśnić brak rezerw finansowych, które mogłyby amortyzować spadek wpływów spowodowanych sytuacją kryzysową COVID-19.

Ostatecznie skutki pandemii nie potwierdziły obaw wielu podmiotów pozarządowych co do pogorszenia ich sytuacji finansowej. Wyniki badań nt. finansowania organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego podczas kryzysu epidemicznego 2020–2021 wskazują, że okres pandemii nie spowodował „bezpośredniego zagrożenia dla organizacji pozarządowych”¹⁶. W tym okresie samorządy gminne i powiatowe,

¹⁴ Organizacje non profit w czasie pandemii COVID-19 (marzec–sierpień 2020)...

¹⁵ K. Goś-Wójcicka, T. Sekuła, *Polskie społeczeństwo obywatelskie...*

¹⁶ W. Kaczmarczyk, *Przedmowa*, [w:] *Finansowanie organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 i 2021 r.*, Warszawa 2021, s. 9.

które wykonują większość zadań publicznych z udziałem organizacji non profit, zwiększyły nakłady na współpracę z organizacjami pozarządowymi o ponad 130 mln (z uwzględnieniem wskaźnika inflacji).

Przeciwdziałaniu skutkom COVID-19 służyło wsparcie rządu dla organizacji obywatelskich. Dzięki inicjatywie Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego organizacje pozarządowe uzyskały w ramach tarczy antykryzysowej, w tym Programu Wsparcia Doraźnego Organizacji Pozarządowych, pomoc materialną.

Program Wsparcia Doraźnego Organizacji Pozarządowych w zakresie przeciwdziałania skutkom COVID-19 stanowi pomoc finansową dla organizacji, które zostały poszkodowane w wyniku epidemii koronawirusa. Celem Programu było doraźne wsparcie instytucjonalne dla organizacji i pomoc przy inicjowaniu lokalnych działań, które służą ograniczaniu skutków epidemii.

Dotacja w ramach Programu wyniosła 10 mln zł i została w pełni wykorzystana przez organizacje pozarządowe. Dotacje były dostępne w ramach dwóch priorytetów. Środki finansowe można było przeznaczyć na działania wspierające uzupełnianie zadań administracji publicznej w przeciwdziałaniu COVID-19 w społecznościach lokalnych (Priorytet 1) oraz na zapewnienie bezpieczeństwa organizacjom pozarządowym (Priorytet 2). W szczególności chodziło o zapewnienie realizacji działań, które umożliwiały dalsze funkcjonowanie organizacji, w tym zakup sprzętu i materiałów oraz wynajem siedziby lub lokalu. Maksymalna kwota dotacji w Priorytecie 1. wynosiła 50 tys. zł oraz od 2–40 tys. zł w Priorytecie 2.

Celem Programu było bezzwłoczne wsparcie organizacji wymagających pomocy. Należy podkreślić, że procedury przyznawania dotacji zostały uproszczone, wnioski o dotacje były rozpatrywane na bieżąco i nie był wymagany wkład własny.

Rozwiązania dla organizacji pozarządowych w ramach Tarczy Antykryzysowej obejmowały w części ulgi dla organizacji społecznych, podobnie jak dla przedsiębiorców. Niektóre rozwiązania dotyczyły terminów i sposobów rozliczania zadań publicznych, a pozostałe regulacje wprowadzały ułatwienia w realizacji funkcji zarządczych w warunkach epidemii oraz dofinansowanie działań zapobiegających rozwojowi i zwalczaniu skutków epidemii.

Tarcza antykryzysowa dla organizacji non profit i ekonomii społecznej obejmowała zwolnienie z podatku od nieruchomości, dofinansowanie części wynagrodzenia pracowników oraz osób zatrudnionych na podstawie umowy cywilnej, wydłużenie o 3 miesiące: wypełniania obowiązków spra-

wozdawczych, terminu zamieszczenia przez organizacje pożytku publicznego sprawozdania merytorycznego i finansowego na stronie Narodowego Instytutu Wolności oraz zmianę warunków i terminów spłaty wcześniej zaciągniętego kredytu lub pożyczki.

Informacja na temat Tarczy zamieszczona była kilkakrotnie we wszystkich kanałach komunikacji Narodowego Instytutu Wolności-Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (NIW-CRSO): na stronie niw.gov.pl, w mediach społecznościowych: na Facebooku, Twitterze i Instagramie oraz poprzez newsletter (wysyłka do ponad 18 tys. odbiorców). Za pierwszym razem informacje zostały opublikowane 20 marca 2020 r., po ogłoszeniu przez Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego faktu objęcia organizacji społecznych przez rząd działaniami osłonowymi w ramach tarczy antykryzysowej. Kolejne rozwiązania dla organizacji pozarządowych w związku z zagrożeniem COVID-19 zostały podane 7 kwietnia 2020 r.

Do mediów (ponad 700 odbiorców) zostały wysłane komunikaty prasowe na temat Tarczy dla organizacji pozarządowych (Wystąpienie Wicepremiera Piotra Glińskiego: „Tarcza antykryzysowa dla III sektora” oraz „Rząd przyjął pakiet kolejnych propozycji dla organizacji pozarządowych w związku z zagrożeniem COVID-19”). Dodatkowo – w ramach współpracy z Kancelarią Prezesz Rady Ministrów i Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego – informacje na temat Tarczy dla III sektora były publikowane w kanałach tych instytucji. W kanałach NIW-CRSO opublikowano również informacje nt. adresu mailowego tarcza.ngo@kprm.gov.pl, uruchomionego przez Departament Społeczeństwa Obywatelskiego w KPRM, na który można było przysyłać pytania dotyczące Tarczy Antykryzysowej oraz zamieszczono zbiór pytań i odpowiedzi dotyczących uzyskiwania pomocy w ramach Tarczy, opublikowanych na stronie Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego – www.pozytek.gov.pl.

Program Wsparcia Doraźnego Organizacji Pozarządowych w zakresie przeciwdziałania skutkom COVID-19 został ogłoszony 7 maja 2020 r. Dla ułatwienia zrozumienia przez odbiorców zasad i wytycznych Programu została stworzona seria 11 infografik, przedstawiających m.in. priorytety Programu, uprawnione podmioty, kwoty dofinansowania, przykłady działań, na które można było uzyskać wsparcie i działań, na które pomoc nie przysługiwała. Dla ułatwienia identyfikacji materiałów dotyczących Programu zostało opracowane logo Programu COVID-19. Program był komunikowany we wszystkich kanałach komunikacji NIW-CRSO: na stronie niw.gov.pl, w mediach społecznościowych: na Facebooku, Twitterze i Instagramie oraz w formie newslettera (przeprowadzono wysyłkę

do ponad 18 tys. odbiorców). Na kanale NIW-CRSO w serwisie Youtube zostało opublikowane webinarium poświęcone Programowi, zrealizowane przez NIW-CRSO (ponad 1,7 tys. wyświetleń). Dodatkowo – w ramach współpracy z KPRM i MKiDN – informacje o Programie COVID-19 zostały publikowane w kanałach tych instytucji.

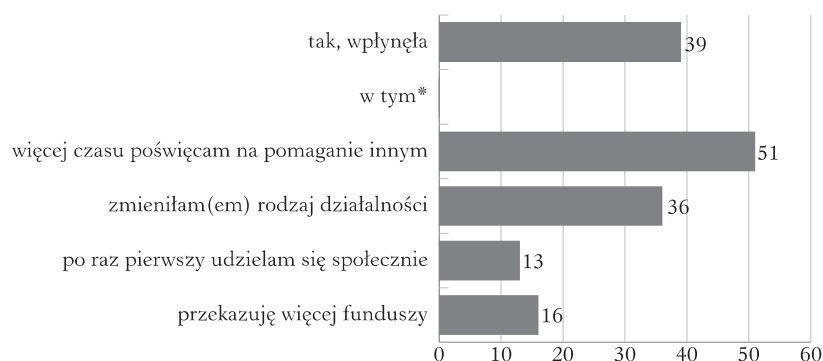
Organizacje pozarządowe mogły też skorzystać z subwencji Polskiego Funduszu Rozwoju, jeśli prowadziły działalność gospodarczą minimum w jednym z kodów PKD, a w wyniku pandemii odnotowały spadek przychodów w wysokości co najmniej 30%.

Wszystkie te działania pozwoliły ograniczyć ryzyko likwidacji organizacji pozarządowych z powodu trudności z rozliczaniem wydatków poniesionych na programy, które z powodu kryzysu epidemicznego nie zostały wykonane i ponoszenia kosztów stałych przy spadku wpływów z działalności. W rezultacie dzięki wspomnianemu wzrostowi nakładów jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań publicznych przez organizacje non profit oraz Programów rządowych nie doszło do masowego wygaszania działalności organizacji pozarządowych, czego obawiali się działacze organizacji.

Jak wspomniano uprzednio, okres pandemii stanowił punkt zwrotny, uruchamiając gotowość pomocy innym także wśród tej części społeczeństwa, która wcześniej nie angażowała się społecznie. Wyniki Raportu „Filantropia w Europie Środkowo-Wschodniej 2020” wskazują, że w okresie pandemii poziom solidarności społecznej istotnie zwiększył się zarówno w Polsce jak i w pozostałych państwach Grupy Wyszehradzkiej. W państwach V4 36% obywateli przyznało, że pandemia zmieniła ich zachowania społeczne. Na pytanie, czy pandemia COVID-19 wpłynęła na działalność filantropijną i co się zmieniło, 39% polskich respondentów potwierdziło, że w okresie pandemicznym nastąpił wzrost ich zaangażowania w sprawy społeczne (Wykres 7). Połowa osób zaangażowanych na rzecz pomocy innym poświęciła na tę aktywność więcej czasu, a ponad 1/3 zmieniła rodzaj aktywności obywatelskiej. 16% polskich obywateli przekazało też dodatkowe fundusze na pomoc podczas kryzysu pandemicznego. Ponadto dla około 13% polskich respondentów był to moment przełomowy, aby w ogóle zacząć pomagać, bo wcześniej nie angażowali się obywatelsko.

W świetle Raportu Filantropia w Europie Środkowo-Wschodniej, w ciągu pierwszego roku trwania pandemii 46% badanych w państwach V-4 zadeklarowało pomoc finansową na rzecz organizacji społecznych, w tym najwięcej, bo 51% polskich respondentów zadeklarowało, że przekazało darowizny finansowe na rzecz organizacji społecznych, 42% stanowili respondenci ze Słowacji, 40% z Czech i 36% z Węgier (Wykres 8).

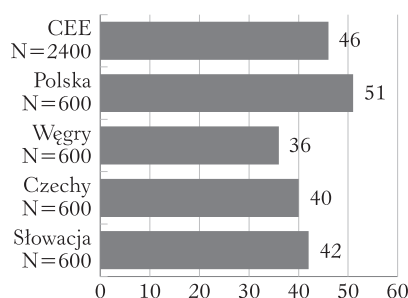
Wykres 7. Wpływ pandemii na wzrost zachowań prospołecznych w Polsce



* Możliwość wyboru kilku odpowiedzi.

Źródło: Filantropia w Europie Środkowo-Wschodniej (CEE) 2020. Raport z badań 2020, za: Raport Społeczeństwo, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2020.

Wykres 8. Czy w ciągu ostatnich 12 m-cy przekazałaś(eś) środki finansowe organizacji społecznej? (w %)



Źródło: Filantropia w Europie Środkowo-Wschodniej (CEE) 2020. Raport z badań 2020. Executive Summary dla Polski.

Autorzy raportu „Filantropia w Europie Środkowo-Wschodniej” argumentują, że solidarność społeczna zbudowana w okresie pandemii może stanowić wartościową bazę do budowania dalszych działań prospołecznych i podkreślają wagę podtrzymywania zaangażowania społeczeństwa przez władze publiczne i same organizacje społeczne. Wyzwania stojące przed polskim wolontariatem i czego nauczyło nas doświadczenie pandemii oraz jakie są wyzwania administracji publicznej w organizowaniu spontanicznych i instytucjonalnych działań obywatelskich – odpowiedzi na te pytania są przed nami¹⁷.

¹⁷ Na ten temat zob. IV Forum Wolontariatu, Korpus Solidarności, 23–24 czerwca, Narodowy Instytut Wolności-Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa, Belweder.

Konkluzje

Na koniec niniejszej analizy warto postawić pytanie, czy bezinteresowne zaangażowanie społeczeństwa polskiego w okresie pandemii na rzecz nieznanych sobie wcześniej osób i instytucji to chwilowy zryw czy trwały wzrost solidarności społecznej. W moim przekonaniu kryzys pandemiczny odsłonił i uruchomił bogate i trwałe pokłady solidarności społecznej, tkwiące w społeczeństwie, o których pisałam w podrozdziale 1 niniejszego artykułu. Wskazuje na to samorzutna i bezprecedensowa skala pomocy udzielanej przez społeczeństwo polskie uchodźcom wojennym z Ukrainy. Jak wynika z Komunikatu CBOS z kwietnia 2022 r. dwie trzecie badanych (63%) deklaruje, że oni sami lub inne osoby z ich gospodarstwa domowego pomagają uchodźcom z Ukrainy¹⁸.

Doświadczenie pandemii COVID-19 i kryzysu uchodźczego dowodzą, że społeczeństwo polskie odznacza się ogromnym dynamizmem partycypacyjnym, który dotyczy zwłaszcza uczestnictwa nieformalnego, spontanicznych działań i ruchów obywatelskich. Jak umiejętnie zagospodarować ten wielki potencjał do działań ochotniczych jako drzemie w obywatelach i w jaki sposób administracje: centralna i samorządowa powinny wspierać spontaniczne działania obywatelskie to wyzwania, jakie stoją przed społeczeństwem obywatelskim i administracją publiczną.

Bibliografia

- Charycka B., Gumkowska M., *Rok w pandemii. Raport z badań organizacji pozarządowych 2020/2021*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa, marzec 2021.
- Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2018 r. – wyniki wstępne*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019.
- Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych, kół gospodyń wiejskich oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2020 r. – wyniki wstępne*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021.
- Filantropia w Europie Środkowo-Wschodniej 2020*, Social Impact Alliance for Central & Eastern Europe 2021.
- Gliński P., Kaczmarczyk W., *Zadania i wyzwania polskiej polityki na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] E. Leś (red.), *Dla Niepodległej. Obywatele i ich organizacje 1918–2020*, Kancelaria Prezydenta, Warszawa 2020.

¹⁸ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1182213%2Ccbos-91-polakow-za-przyjmowaniem-uchodzcow-z-ukrainy-4-proc-przeciw.html> (10.06.2022).

- Goś-Wójcicka K., Sekuła T., *Polskie społeczeństwo obywatelskie. Obraz statystyczny (1989–2018)*, [w:] E. Leś (red.), *Dla Niepodległej. Obywatele i ich organizacje 1918–2020*, Kancelaria Prezydenta, Warszawa 2020.
- Kaczmarczyk W., *Przedmowa*, [w:] *Finansowanie organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 i 2021 r. Raport z badania*, Narodowy Instytut Wolności-Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2021.
- Leś E., *Udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego w realizacji zadań publicznych i tworzeniu polityki* [w:] J. Męcina, K. Szewior (red.), *Współczesne wyzwania świata i Polski*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2021.
- Organizacje non profit w czasie epidemii COVID-19 (marzec–sierpień 2020)*, Informacje Sygnalne, GUS, 29.12.2020.
- Raport Społeczeństwo*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2020.